LEROY, MAXIME.

LE DROIT DES FONTIONNAIRES.

[illegible]
[illegible]

[illegible]

LE DROIT

des

FONCTIONNAIR[E]S

PRIX : 2 francs

PARIS
1, RUE JACOB, 1 (VIᵉ ARRᵗ)
—
1906

SUPPLEMENT AU B[…]
DU 15 JU[…]

Ligue Française pour la Défense des Droits de l'Homme et du Citoyen

---

L'éducation de l'Homme et du Citoyen, par E. Duclaux, membre de l'Institut, directeur de l'Institut Pasteur, 1 brochure.......................... » 50

Lettre de Lucius à un Patriote, sur la Patrie Française, 1 brochure.......................... » 50

La Séparation des Eglises et de l'Etat, par Louis Havet, membre de l'Institut, 1 brochure.......... » 50

Les Principes en politique, par Louis Havet, membre de l'Institut, 1 brochure.......................... » 50

L'Idée de la Loi, par Louis Havet, membre de l'Institut, 1 brochure.......................... » 50

La Religion libre dans l'Etat libre, par Louis Havet, membre de l'Institut.......................... » 50

Le devoir civique des parents, conférence par M. Louis Havet, membre de l'Institut, 1 brochure...... » 50

L'Idée de l'Enseignement laïque, conférence par Louis Havet, membre de l'Institut, 1 brochure...... » 50

L'Idée de la Liberté, conférence par Louis Havet, membre de l'Institut, 1 brochure.................. » 50

L'Amnistie, discours prononcés le 1er et le 2 juin 1900, devant le Sénat, par MM. Clamageran, Delpech, et Trarieux.......................... » 50

L'Armée et la Démocratie, par J. Charmont, professeur de droit à l'Université de Montpellier, 1 broch. » 50

Pourquoi nous sommes Patriotes et ne sommes pas Nationalistes, par F. Buisson, député, professeur à la Sorbonne, 1 brochure.......................... » 50

La Doctrine ultramontaine et la Souveraineté de l'Etat, conférence par E. Prévost, avocat à la Cour d'Appel, 1 brochure.......................... » 50

Le Procès du Bon Pasteur, (Plaidoirie de Mr Eugène Prévost, 1 volume de 235 pages.................. 1 »

Le Procès des Assomptionnistes, exposé et réquisitoire du Procureur de la République, 1 volume de 256 pages.......................... » 50

Le Procès du Refuge de Tours. (Compte-rendu sténographique). Préface de M. Georges Clemenceau ..... » 75

La Séparation des Eglises et de l'Etat, conférence, par Francis de Pressensé, député du Rhône, 1 broch. » 50

L'Assistance publique et l'Assistance privée, conférence, par E. Prévost, avocat à la Cour d'Appel, 1 brochure.......................... » 50

Le Parti Noir, par Anatole France, 1 brochure de 70 pages.......................... » 50

La Liberté individuelle et le Code d'Instruction criminelle, rapport présenté au Congrès de 1905 de la Ligue des Droits de l'Homme, par M. E. Tarbouriech, professeur au collège libre de sciences sociales, 1 brochure.......................... »

L'AFFAIRE DREYFUS

L'Affaire Dreyfus, Enquête de la Cour de Cassation, 2 gros volumes (ensemble)	7 »
Exemplaires sur papier fort, les deux volumes	15 »
L'Affaire Dreyfus. Les Débats de la Cour de Cassation, 1 gros volume	3 50
Exemplaires sur papier fort, le volume	7 »
L'Affaire Dreyfus. Le Procès de Rennes (compte-rendu sténographique (3 gros volumes (ensemble)	15 »
L'Affaire Dreyfus. La Revision du Procès de Rennes Débats de la chambre criminelle de la Cour de Cassation. 1 gros volume de 662 pages	5 »
(Il a été tiré de ce volume quelques exemplaires sur papier de Hollande. Ils sont mis en vente au prix de 20 francs l'un).	
L'Affaire Dreyfus. Le Procès Dautriche. Compte rendu sténographique in-extenso des débats. 1 gros volume de 705 pages	7 50
(Il a été tiré de ce volume quelques exemplaires sur papier de Hollande. Ils sont mis en vente au prix de 20 francs l'un).	
Un Héros (*Le lieutenant-colonel Picquart*), par Francis de PRESSENSÉ, 1 volume	3 50
Le père d'Emile Zola, par Jacques DHUR, avec préface de Jean JAURÈS, 1 volume	3 50
Le Monument Henry. Liste des souscripteurs de la *Libre Parole* (*Listes rouges*), classées par Pierre QUILLARD, 1 volume	50
(Il a été tiré 100 exemplaires sur papier de luxe qui sont mis en vente au prix de 10 fr. l'un).	
Le banquet de Lyon, discours de MM. TRARIEUX, président de la Ligue ; Jean APPLETON et L. COMTE, 1 bro.	» 50
Le procès de la Ligue des Droits de l'Homme (Réquisitoire de M. BOULLOCHE. Plaidoirie de M. TRARIEUX), 1 brochure	» 50
Le Général Roget et Dreyfus, par Paul MARIE, 1 vol.	3 50
Propos d'un Solitaire. (*Les Conseils de guerre*) par E. DUCLAUX, membre de l'Institut, directeur de l'Institut Pasteur, 1 brochure	» 50
L'Amnistie, conférence par Louis HAVET, membre de l'Institut, 1 brochure	» 50
Victor Hugo et l'Affaire Dreyfus, par Paul STAPFER, doyen honoraire de la Faculté des Lettres de Bordeaux, 1 brochure	» 50
La Révision du Procès Dreyfus. L'enquête devant la Chambre criminelle. La loi de dessaisissement. L'arrêt de la Cour de Cassation. L'affaire Dreyfus devant le Conseil de guerre de Rennes, par CIVIS, 1 brochure	» 55
L'affaire du XVI° Siècle, par LE PIC, 1 brochure	» 70



IMPRIMERIE G. JEULIN
14, Rue Vivienne, Paris. — Téléphone 261.09

Lintilhac

LE DROIT DES FONCTIONNAIRES

ue Française pour la Défense
des Droits de l'Homme et du Citoyen

LE DROIT
des
'ONCTIONNAIRES

PAR

MAXIME LEROY

PARIS
1, RUE JACOB, 1 (VIe ARRt)

1906

DU MÊME AUTEUR :

Le Code civil et le droit nouveau, 1 vol. in-16 G. Bellais, 1904.

Les transformations de la puissance publique. *Les Syndicats de fonctionnaires*, 1 vol. in-8°, Giard et Brière, 1906.

Le Droit des Fonctionnaires

CHAPITRE PREMIER (1)

La « crise » des administrations publiques

Les associations de fonctionnaires et l'attitude du gouvernement à leur égard ont posé devant l'opinion publique le problème même de l'Etat moderne : elles ont révélé la crise qui affecte les services publics au point de vue de la technique et du personnel, en même temps que l'autorité des gardiens constitutionnels de la hiérarchie : les ministres et le Parlement.

On voit, d'une part, des associations de fonctionnaires qui prétendent se former pour ramener la discipline dans les administrations ; d'autre part, des ministres qui frappent ces associations parce qu' « elles mettent en échec la puissance nécessaire de la hiérarchie ». L'opinion, un grand nombre de fonctionnaires même, ignorant leurs droits et les transformations de l'Etat depuis le commencement du XIXe siècle, ne savent quelle conduite tenir, oscillent entre le respect d'une tradition à laquelle l'ordre semble inéluctablement attaché et la critique d'une organisation de plus en plus gênante. Il n'y a d'ailleurs

---

(1) Nous renvoyons le lecteur, pour les développements, à notre volume *La Transformation de la Puissance publique, Les Syndicats de Fonctionnaires*, où la question du droit des fonctionnaires est traitée dans tous ses détails.

pas plus de certitude dans les conseils du Go
nement et à la Chambre, où les conceptions s
cèdent, sans toujours donner l'impression q
hommes politiques savent qu'il y a un bien p
une technique administrative et une ince
évolution des besoins communs.

Il y a un problème de l'administration ; q
doute ? Il a fait l'objet d'études nombreuses
la plus riche matière polémique. Des publicis
des économistes, MM. Paul Leroy-Beaulieu, d'A
Charles Benoist, lui ont consacré des livres i
tants ; mais aucun d'eux n'a proposé de sol
satisfaisantes. On ne s'entend que sur le m
mal est évident. Il a reçu beaucoup de noms
soit qu'on le ramène à un excès d'autorité, soi
relâchement de la hiérarchie, chacun est bie
vaincu qu'il n'y a pas coïncidence entre les se
publics et les intérêts collectifs, chacun pense
qu'il y a désharmonie. C'est ce qu'on appell
ramment : l'anarchie administrative. « Le m
l'Etat moderne, il ne servirait à rien de ch
des périphrases, écrit M. Charles Benoist da
Crise de l'Etat moderne, c'est l'anarchie, dans l
de la rue, une anarchie sourde, lente, parto
fuse en lui et qui lui est comme congénitale. »

Le public est irrité contre l'administrati
fait le procès de l'Etat, mais pas de la bonne
C'est des sautes de colère ; au fond de lui, il n'
conscience des besoins généraux, ni intelli
des méthodes nécessaires à leur satisfaction.
veut aux employés, aux hommes d'Etat ; il
qu'un changement dans le personnel donn
solution du problème. La nation croit toujour

qui meut les administrations : il ne voit que hommes, qu'il nomme et connaît, dénonce aux es vindictes ; ce qui lui échappe, c'est le système, distribution du travail, la méthode de gouvernement dont il est lui-même le prisonnier, olument comme les fonctionnaires, ni plus ni ins.

es agents de l'Etat n'ont jamais eu une bonne sse ; c'est à eux qu'est attribué tout le mal ; l est le contribuable qui n'ait eu à se plaindre ne administration, avec les meilleures raisons monde ? L'opinion est contre eux. Des journaux ouvert des rubriques spéciales pour permettre public de faire connaître ses griefs. Les économistes dénoncent un pays qui, d'après la dernière istique, comprend environ 800.000 fonctionres. Trop de services publics, trop de fonctionres, des fonctionnaires incompétents, paperass, inutiles : voilà l'avis commun.

n ne se borne pas à critiquer les actes des ctionnaires, on complique encore le problème eurs revendications en les considérant comme favorisés. Ils ont un traitement fixe, un avancet régulier, une retraite, des garanties particues, aucun des aléas qui frappent l'ouvrier, ployé au service du commerce et de l'industrie ée, pas de chômage, pas de renvoi intempestif : à l'ensemble des privilèges qui rend impopulaire e demande de fonctionnaires tendant à l'amélioon de leur condition. N'est-elle pas excellente, e condition, puisque le nombre des candidats fonctions publiques tend à augmenter chaque ée dans des proportions presque effroyables ? ne les écoute donc pas.

aut-il espérer qu'une connaissance plus exacte eur condition et du travail administratif sera de ure à leur concilier la sympathie du public, qui tarderait pas alors à reconnaître que le mal t il se plaint est le mal dont ils se plaignent ?

L'opinion de la majorité des Français, le *Temps* l'a exprimée dans les termes suivants, avec clarté :

Les fonctionnaires ne sont pas des citoyens comme les autres. Leur situation n'est nullement assimilable à celle des ouvriers de l'industrie privée. Ils possèdent de nombreux et précieux privilèges que n'ont pas les employés qui sont au service de simples particuliers. Les fonctionnaires sont, en fait, inamovibles, puisqu'il faut, pour les révoquer, qu'on ait à leur reprocher une faute grave ; ils sont assurés d'un avancement régulier ; ils ont une retraite pour leur vieillesse ; ils bénéficient, en un mot, d'une complète sécurité. En échange de ces avantages qui sont évidemment très enviables en un temps où la lutte pour la vie est si âpre, ils ont à remplir des devoirs spéciaux, et c'est justice. Donnant, donnant. L'Etat qui les traite si paternellement a bien le droit de leur imposer certaines obligations, qui se résument, du reste, en une seule : la discipline. Il faut que les fonctionnaires soient disciplinés, parce que s'ils ne l'étaient pas, les grands services d'utilité publique ne marcheraient plus. Par le fait que l'on accepte d'être fonctionnaire, — et nul n'y est obligé, — il y a toujours dix mille candidats pour une place, — on signe un contrat tacite par lequel on aliène, contre rémunération, une partie de sa liberté, en vue de l'intérêt général (1).

En un autre article, le *Temps* complétait sa manière de voir par cette observation empruntée à un homme politique, qui réflète bien, elle aussi, l'opinion courante : « Il y a quelques semaines, au con-
« seil général de l'Isère, M. Gustave Rivet combat-
« tait, à propos d'un vœu présenté par un socialiste,
« la thèse de l'identité du droit des fonctionnaires
« et des droits du citoyen. Personne, disait-il, n'est
« obligé de devenir fonctionnaire. Là est la vérité. »

Une autre complication du problème vient de la constante croissance des services de l'Etat, à laquelle ne paraît pas liée, même aux yeux des moins prévenus, une augmentation de la liberté indivi-

(1) N° du 10 août 1905 : « Un syndicat de fonctionnaires ».

duelle. Favoriser les fonctionnaires, n'est-ce pas favoriser la puissance publique ?

Chacun se rend compte que le nombre des fonctionnaires augmente, qu'il tend à augmenter sans cesse, suivant des tendances que l'on a caractérisées par les mots de socialisme d'Etat et de socialisme municipal : l'Etat fait et vend des cigares, de la poudre, des objets d'art, des armes ; il construit des routes, des canaux, des bateaux ; il est transporteur, commissionnaire, postier, téléphoniste, télégraphiste ; il est journaliste, bibliothécaire, médecin, philanthrope, collectionneur, maître d'école, manufacturier, architecte, armateur, il est même bookmaker ; il est enfin riche propriétaire de meubles et d'immeubles, de vastes forêts, de maisons de rapport et de châteaux de plaisance. Les simples particuliers sont en présence de ce développement des services et de la propriété de l'Etat : quelle conduite doivent-ils tenir à l'égard d'un mouvement dont les économistes n'ont pu avoir raison ? quelle attitude prendre ?

On remarque que l'Etat cherche à soumettre à des règles d'autorité tous les nouveaux services, dont le caractère privé est cependant évident, même aux yeux les moins perspicaces, caractère si évident qu'il a fourni aux économistes leur meilleur argument contre le développement de l'Etat. S'il en est ainsi, si le caractère privé de toutes les entreprises où l'Etat fabrique, vend, achète, transporte des matières premières, des objets manufacturés, des colis, est indéniable, doit-on hésiter à résister à ses prétentions d'omnipotence ? Si l'Etat fait le marchand et le fabricant, devons-nous hésiter à demander qu'il soit soumis à des règles tirées du Code civil et du Code de commerce, à la commune responsabilité des patrons, aux tribunaux judiciaires ? Si les services techniques et industriels se multiplient, la question est de savoir s'il est convenable qu'il y ait là une cause de restriction pour

la liberté individuelle des particuliers et des agents de ces services collectifs, sous le prétexte de l'éminente dignité de l'Etat. Mais d'autre part, si le champ de l'autorité est restreint jusque par les offices du Conseil d'Etat jugeant au contentieux, dans quelle mesure est-il convenable d'aider à cette diminution ? Si les fonctionnaires échappent au droit discrétionnaire des ministres, on se demande dans quelle mesure il convient de seconder cette émancipation; est-il prudent de soumettre l'Etat en toute circonstance à des règles précises, sans se préoccuper des survivances d'ancien régime que la théorie contemporaine appelle les actes de puissance publique ? Ne faudrait-il pas craindre, par contre-coup, un amoindrissement de ses privilèges spécifiquement régaliens, jusqu'alors mis à l'abri par principe de toute discussion, autre que celle de la souveraineté nationale organisée constitutionnellement ? Autant de questions laissées sans solution par l'évolution, questions controversées qui posent le problème de l'Etat moderne, infiniment complexe, dont les moindres difficultés, sérieuses cependant, viennent de ses éléments juridiques qui permettent encore toutes les incertitudes.

Quelques-uns se tournent vers le Parlement pour lui demander les réformes unanimement désirées; mais peut-on les espérer d'un Parlement trop occupé par les querelles de partis, incompétent en matière technique, qui enfin poussé par sa clientèle électorale est incapable d'assurer le contrôle efficace de la discipline et du travail dans les administrations ?

L'incapacité du Parlement en qualité de promoteur économique est connue ; celle de contrôleur administratif n'est pas moins connue ; elle a été signalée à la tribune du Sénat par un président du conseil, M. Rouvier, en des termes qui ne décèlent d'ailleurs aucune émotion civique : « Il ne faut pas reprocher au gouvernement des abus qu'il appartient au Par-

lement d'empêcher de naître, d'exciter, et qu'il a jusqu'ici tolérés. ... On m'a bien signalé, en dehors de cette enceinte, des cas qui ne sont pas défendables, mais ils remontent à des ministères depuis longtemps disparus. Permettez-moi de vous dire que s'il y a quelqu'un de fautif dans la circonstance, c'est le Parlement. » (1)

Au reste, voici un des cas qu'aurait pu citer le président du conseil, emprunté à une matière qui ne touche cependant pas aux intérêts électoraux.

Un amendement Bouge, voté en 1896, accorda certains avantages aux agents des postes; c'était une réforme générale. Il était conçu en ces termes : « Augmenter le crédit du chapitre V d'une somme de 600.000 francs, afin que dans le calcul de l'avancement et de l'ancienneté des agents des postes et des télégraphes (anciens militaires), il soit tenu compte à ces agents, comme services actifs dans l'administration, de la moitié du temps passé par eux sous les drapeaux. » Comme le fait remarquer le citoyen Sembat dans son rapport sur les postes de 1906, l'administration équivoqua sur le texte, qui cependant « ne laissait place à aucune équivoque : tous les anciens militaires devaient bénéficier des dispositions votées. L'administration des postes, qui pendant de longues années s'était opposée à l'adoption de cet amendement, crut cependant devoir établir une distinction et scinder son personnel en deux catégories :

« 1° Les agents qui avaient accompli leur service militaire après leur entrée dans les postes (militaires d'après), et auxquels elle applique les dispositions de l'amendement;

« 2° Les agents qui avaient accompli leur service militaire avant leur entrée dans les postes (militaires d'avant), et auxquels elle refuse le bénéfice de l'amendement.

---

(1) *Journal officiel* du 21 avril 1905.

[illegible]

[1] *Rapport sur le budget de* [illegible] p. [illegible]

[2] [illegible], directeur adjoint à l'École des [illegible] *De la situation* [illegible] *supérieur en France* (Cahiers de la quinzaine, [illegible]).

[3] Discours de Saint-Mandé, le [illegible] juillet 18[illegible] (dans *République* [illegible], p. 232). — « L'indifférence est bien parmi les hommes politiques, comme dans le [illegible] de la nation elle-même, un état d'esprit très répandu [illegible] bien entendu une première cause qui doit expliquer [illegible] actuelle de la science politique. » Deslandres, La cr[illegible] science politique (Revue du droit public, 1900).

Voilà le fait, voilà la plainte, dont il n'y a lieu ici que de marquer l'intensité et la généralité, sans chercher à les discuter. Le fait, il n'y a qu'à ouvrir les yeux pour le voir ; quant à la plainte, elle a suffisamment haussé la voix pour que chacun l'ait entendue distinctement. Et peut-être est-ce le moment de se rappeler, sans doute avec une certaine inopportunité, l'article 30 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1793 : « Les fonctions publiques ne peuvent être considérées comme des distinctions ni comme des récompenses, mais comme des devoirs. »

Si le Parlement est indifférent, ce n'est qu'en matière législative ; car par un côté, le Parlement est actif : mais de cette activité, les fonctionnaires se plaignent encore plus que de son abstention. Il s'agit des interventions politiques dans les nominations et avancements, du népotisme électoral. Ce mal, nul ne l'ignore ; les hommes politiques le signalaient eux-mêmes au moment où la crise des administrations devenait publique : « La faveur qui dans nos institutions démocratiques a pris, écrit M. Dubief, une extention imprévue » (1) ; et M. Barthou a dit dans un discours : « Les fonctionnaires souffrent de l'intervention continuelle des hommes politiques ; mal défendus par des chefs qui subissent le même régime, mal protégés par des règlements insuffisamment prévoyants, ils n'ont pas la sécurité que devraient donner les services rendus... Ils ont perdu la confiance, et leur découragement se transforme en impatience et en révolte. » (2)

Un professeur de droit public, M. Jèze, est non moins pessimiste : « La tendance des démocraties et

---

(1) Dubief, *Rapport sur le budget des colonies pour 1904.* Annexe à la séance du 4 juillet 1903, n° 1208. *Journal officiel* 1903. Doc. parlem., p. 1676.

(2) Discours au Cercle Vergniaud, à Bordeaux. (*Le Temps*, n° du 5 février 1906). — Cf. les paroles de M. Audigier, député, au *Journal officiel* du 23 janvier 1906, p. 95.

des gouvernements de parti est de faire des fonctions publiques une arme dans les luttes politiques. La nomination aux emplois publics devient la récompense des services politiques ; la révocation, le châtiment infligé aux adversaires et même aux indifférents. » (1)

Qu'arrive-t-il aujourd'hui ?

Au Parlement, à la presse, au ministre, à l'opinion, tous incapables d'apporter des remèdes, se substitue l'intéressé lui-même ; le fonctionnaire prend la parole ; voilà le fait le plus important qui se soit produit dans l'histoire des administrations depuis leur transformation de services du prince en services de la nation. Les employés, plus victimes que bénéficiaires du régime de la faveur, prétendent prendre en main la défense de leurs intérêts professionnels en vue d'assurer, en même temps que la régularité des services au regard du public, la dignité de leur vie et la certitude de leur salaire.

Le désordre politique, l'anarchie administrative, voilà les motifs de ces groupements et de ces cahiers de revendications qui ont surpris et un peu mécontenté l'opinion comme s'ils étaient sans fondement et sans portée. Les observateurs seuls ne se sont pas mépris sur ces causes d'ordre général, et l'un d'eux, parmi les plus éminents, a pris la peine de le dire clairement : « C'est en grande partie pour se protéger contre les méfaits de la politique et d'autres du même genre que depuis la loi du 1er juillet 1901, les fonctionnaires fondent des associations de défense mutuelle, connues sous le nom d'*Amicales*, et nous savons un département où les instituteurs primaires, ayant organisé des Amicales, ont fait savoir aux hommes politiques de la région qu'ils eussent à ne pas se mêler de leurs affaires, sous peine d'avoir affaire à eux, instituteurs. » (2)

---

(1) Revue du droit public (notes de jurisprudence), 1904, p. 517.

(2) Maurice Hauriou, professeur de droit administratif à l'université de Toulouse, note au Sirey, 1904, 3, p. 114.

Un journal qui a constamment encouragé l'opinion à lutter contre les entreprises des fonctionnaires, le *Temps*, a clôturé une longue polémique par ces constatations qui empruntent presque une valeur officielle à la grande situation qu'il occupe dans les milieux gouvernementaux ; ces constatations sont la meilleure justification de tous ces hommes qui ne se réunissent que pour réclamer plus d'ordre et plus de liberté. « La vérité est qu'un mécontentement général anime tous les fonctionnaires. Et nous n'hésitons pas à le reconnaître, ce mécontentement est légitime. Les fonctionnaires vivent dans l'insécurité et dans l'avilissement... Le fonctionnaire n'est plus au service de l'Etat, il est au service du député de la circonscription. Les fonctionnaires sont fatigués de cette vie dégradante. On ne saurait les en blâmer... » (1)

L'entrée en scène de tous ces hommes parqués dans la discipline a modifié singulièrement l'allure du problème de l'Etat : c'est les fonctionnaires dénoncés comme agents de l'arbitraire, qui réclament contre l'arbitraire ; ils se joignent au public qui ne reconnaît pas encore en eux ses alliés : grande coïncidence d'intérêt, qui bientôt apparaîtra avec tous les signes de la nécessité.

« Crise du fonctionnarisme », a dit le professeur Berthélemy au cours d'une conférence publique (2) faite sous les auspices de la Société des Amis de l'université de Paris, conférence qui avait pour objet d'étudier tous ces faits dont l'opinion est le témoin incompétent et étonné à la porte des administrations. Vue singulièrement étroite que de restreindre ainsi à une crise du personnel le mouvement qui pousse les fonctionnaires publics à l'association ! C'est tout l'Etat qui est en jeu, c'est le

(1) N° du 30 janvier 1906.

(2) Conférence faite à la Sorbonne. Compte rendu dans le *Temps* du 27 janvier 1906.

système politique de l'ingérence parlementaire, c'est la méthode administrative, c'est même tout l'ordre économique qui reçoit un grand ébranlement. Il est aussi peu exact de ramener ce vaste mouvement à une crise de personnel que de réduire les débats entre ouvriers et patrons à de simples litiges de salaires ; chaque grève, chaque syndicat mus par le mécontentement des ouvriers apportent en même temps que des améliorations de salaire de nouveaux principes de travail, préparent d'autres méthodes ; comment des ouvriers plus libres, mieux payés ne modifieraient-ils pas nécessairement le caractère des relations qui les unissent au patron ? Les cahiers des revendications des fonctionnaires prétendent formellement à instaurer de nouvelles méthodes d'administration, et si tous ne l'écrivent pas, il faut l'induire comme la conséquence normale des modifications aux rapports hiérarchiques ; il y aura des effets et des causes qui se mêleront, certains et inexorables.

La corrélation entre les réclamations des fonctionnaires et l'intérêt public, M. Steeg l'a signalée en très bons termes au Parlement au cours de la discussion du budget du ministère de l'intérieur de 1906 : « Ne pensez-vous pas aussi, monsieur le ministre de l'intérieur, que votre administration, comme celle des autres ministères, fonctionnerait avec singulièrement plus de fécondité et de joie le jour où les employés auraient pleine confiance dans votre esprit de justice, le jour où ils verraient que l'on est préoccupé de leur assurer un avancement normal, le jour où ils constateraient qu'ils peuvent faire une carrière honorable dans un ministère ? Aujourd'hui ils sont découragés, démoralisés, ils sentent que tout avenir leur est fermé dans l'administration... Alors ils se consacrent à des travaux accessoires, font de la littérature, du journalisme ; le bureau devient pour eux la corvée quotidienne, monotone et mesquine. Ils ne viennent plus au ministère qu'avec ennui, presque *avec honte, parce* qu'ils sentent bien qu'il n'est plus

qu'une chose qui les intéresse : c'est d'y toucher leurs émoluments nécessaires à la fin du mois. » Et le mouvement des associations, M. Steeg en indiquait lui-même l'effet méthodique : « instaurer une discipline spontanée et libre... ». (1)

Voilà ce que l'on n'a pas vu. Si l'on doutait de la réalité des effets organiques du mouvement des associations, il suffirait de lire ces quelques lignes empruntées à un représentant de la profession certainement la moins révolutionnaire de l'Etat. Dans son allocution inaugurale, le président de l'Amicale de prévoyance des commissaires de police de France et de Tunisie, le commissaire principal Hennion, disait : « Nous ne présentons pas des revendications, « c'est un mot qui sonnerait trop mal chez nous ; « il sent un peu l'indiscipline et nous savons trop le « prix de la discipline pour émettre autre chose que « des vœux respectueux. Tous nos vœux ne tendront « d'ailleurs qu'à accroître la force de la police, et « nous la voulons forte non point par la crainte « qu'elle répandra, mais par la confiance qu'elle ins- « pirera, l'autorité morale qu'elle acquerra. » Et cet exorde terminé, il ajoutait ces réflexions très nettes : « Et nous prétendons que la direction de la Sûreté « générale ne peut arrriver à ce résultat que si elle « fait de nous des collaborateurs plus intimes, si elle « ne dédaigne pas de nous consulter sur l'organisa- « tion générale du service et sur son administration « intérieure ». Et quelques instants après, l'orateur s'élevait contre ce « paradoxe bureaucratique que le fait d'avoir exercé pendant longtemps une fonction publique vous rend inapte à en discuter les méthodes et l'organisation ».

C'est bien, en effet, à l'ordre que pensent les agents de l'Etat ; l'un d'eux le spécifiait dans une lettre au directeur de l'*Economiste français* : « N'étant pas protégés, nous voulons nous protéger nous-mêmes, et

(1) *Journal officiel* du 23 janvier 1906.

vivant dans l'anarchie, nous voulons revenir l'ordre et à la régularité. » (1) Un autre écrivait a directeur du *Temps* : « Nous pensons que l'organisa tion syndicale amènerait de l'ordre dans l'anarchi administrative. » (2)

Un chef de service a parlé dans le même sens. A banquet de la Société amicale du service actif de douanes de Paris, en janvier 1906, le directeur de douanes à Paris, M. Thibault, disait : « Je sai bien que quelques esprits chagrins, répétant u mot presque célèbre et que l'on a pu croire spirituel ont prétendu que les associations de fonctionnaire constituaient « l'anarchie organisée ». Je ne sais pa ce que peut avoir de spirituel cette réunion de deu mots qui hurlent de se voir ainsi accouplés ; mais c que je puis dire, c'est que la pensée est fausse. Tout organisation est un élément d'ordre, et puisqu'ell comporte des règles, elle est, par définition, l contraire de l'anarchie. A quelque extrémité qu l'on se place de l'échelle de la hiérarchie, on es obligé de reconnaître que les associations amicale sont favorables au développement de l'ordre, de l discipline, du progrès et de la bonne entente. Ell permettent à l'administration supérieure d'êt mieux éclairée sur les vœux du personnel suba terne, vœux qui autrefois lui ont été, je pourrais e fournir des exemples, si inexactement traduits. » (

Le plus illustre des écrivains catholiques, Chatea briand, a en quelque manière prévu au début d XIX[e] siècle cette évolution à laquelle nous assi tons ; il l'a prophétisée en des termes, avec u audace qui lui vaudraient sans doute aujourd'h l'anathème de ses coreligionnaires ; d'ailleurs, com bien d'esprits libres regardent aujourd'hui av

(1) L'*Economiste français*, n° du 18 novembre 1905 (p. 73 Voir cette lettre aux documents annexés, n° IV.

(2) Le *Temps*, n° du 29 novembre 1905 (Lettre de M. Glay).

(3) D'après le compte rendu officiel de la fête, broch., p. 3.

sérénité les mouvements d'émancipation qui troublent l'Etat? « L'âge des fictions est passé en politique, écrivait-il ; on ne peut plus avoir un gouvernement d'adoration, de culte et de mystère. Chacun connaît ses droits, rien n'est possible hors des limites de la raison, et jusqu'à la faveur, dernière illusion des monarchies absolues, tout est pesé, tout est apprécié aujourd'hui. Ne nous y trompons pas, une nouvelle ère commence pour les nations. » (1)

(1) *Mémoires d'outre-tombe*, t. IV, p. 319 (éd. Biré).

CHAPITRE II

Le statut des fonctionnaires

S'il est vrai que la supériorité d'une science est surtout une question de terminologie, il faut bien dire que l'absence de définitions élémentaires fait l'infériorité du droit et particulièrement de la partie relative à l'administration publique. On le voit aux controverses des auteurs sur l'étendue des garanties à accorder aux fonctionnaires, qui ne s'entendent pas entre eux sur les termes qu'ils emploient. Rien n'est plus trouble que leur chicane, car il n'y a malheureusement pas de lumière qui rende aussi inutile pour les citoyens la définition du fonctionnaire que pour Pascal celle de l'homme par Platon. Ce qu'on sait toutefois, c'est qu'il y a nécessité à ne pas appliquer la dénomination commune de fonctionnaire à des agents publics qui diffèrent tant, depuis le préfet en uniforme de général jusqu'aux employés de ministère, aux huissiers de cabinet et aux ouvriers en bourgeron des manufactures de l'Etat, à tant d'hommes que le président Vivien unissait dans ces riches métaphores, sans doute peu juridiques : « Ils sont « les rouages qui reçoivent le mouvement et le trans- « mettent à la machine de l'Etat, les canaux par les- « quels passent les bienfaits d'un gouvernement « stable et régulier, les forces animées qui donnent « la vie aux résolutions abstraites des grands pou- « voirs. » (1)

(1) *Vivien, Etudes administratives*, p. 43.

Trouble excusable : car combien de sortes de fo tionnaires n'avons-nous pas ? « Il y a des foncti « naires qui votent, il y en a qui signent, d'aut « qui parlent, d'autres qui sont aux écoutes, qui « promènent et qui regardent faire. Telle foncti « à peine suffisante pour un seul, occupe dix ho « mes ; tel homme reçoit les émoluments de « fonctionnaires. » (1) Les mots mêmes ne peuv guider : « Tout fonctionnaire effectue un serv « public, mais tout service public n'est pas effect « par un fonctionnaire. Par suite, le fait de remp « un service public ne confère pas toujours la q « lité de fonctionnaire.... il y a des [illegible] « fonctionnaires. (2)

On sait [illegible] **qu'on ne sait** [illegible] **un clas**[illegible] **d'Etat, ni** [illegible] **ni les** [illegible] **mente** [illegible] **emplo**[illegible] **motif** [illegible] **vern**[illegible] **publi**[illegible]

Le [illegible] **la** [illegible] **tio**[illegible] **pen**[illegible] **naire**[illegible] **que** [illegible] **tan**[illegible] **ou** [illegible] [illegible] **sui**[illegible] [illegible]

[illegible]

du 29 juillet 1881). Ce qui a permis au répertoir Fuzier-Herman d'écrire « qu'il n'y a pas seulemer « simple indécision dans le langage, mais incert « tude dans les idées » (1). La clarté a cependa fini par venir à ceux qui, sur les travaux de M. N zard (2), de M. Berthélemy (3) et de M. Bourguin (4 ont admis la grande division correspondante au deux catégories d'actes de l'Etat, les fonctions d'a torité et les fonctions de gestion. C'est la divisio admise par M. Barthou dans son rapport à la Chan bre (5) sur les modifications à apporter à la loi 1884 (6).

L'étude des fonctions que l'Etat a assumées, à m sure que les relations sociales entre les homm provoquaient l'extension de services communs pl nombreux, a amené cette distinction qui semble bie dériver de la nature même des choses : d'une par des fonctions de police et d'ordre, assurées par d moyens de coercition et de contrainte; d'autre par des fonctions de nature technique, commerciale industrielle, comme les routes, les tabacs, les poste l'enseignement.

« Le domaine de la gestion, écrit M. Henry N zard, professeur à la faculté de droit de Nancy, da sa très remarquable étude de la *Théorie juridique la fonction publique*, c'est le domaine des intérê particuliers ou généraux, c'est celui de l'égalité d droit entre les parties, c'est celui du droit privé. I

---

(1) V. *Fonctionnaires publics*, n° 4.

(2) *Théorie juridique de la fonction publique* (1901), p. 7 et suivantes.

(3) *Traité élémentaire de droit administratif* (3ᵉ éd. 190 Cf. p. 49 et suiv., sa note au *Dalloz*, sous arrêt Cassation 18 février 1905.

(4) *De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et en ployés de l'Etat.*

(5) Session extraordinaire de 1903, *Doc. parlem.*, n° 1418.

(6) Elle a été également adoptée, après une longue et atte tive discussion, au congrès de la Ligue des Droits de l'Homn de 1905 et par la section juridique du Musée social (*Annal du Musée*, n° 2, février 1906, p. 73).

domaine de la puissance publique, c'est celui des actes de commandement et des rapports de puissance, de subordination, de l'inégalité de droit; c'est celui du droit public. » (1)

A ces deux catégories de fonctions, il fut naturel de faire correspondre deux catégories de fonctionnaires : d'une part, des préfets, des gouverneurs de colonie, des agents diplomatiques, des magistrats, c'est-à-dire tous ceux, comme disent certains auteurs, « auxquels la loi a confié une puissance coercitive » (2), tous ceux qui ont le privilège de l'*imperium* et de la *jurisdictio;* d'autre part, les employés de ministère, les ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées, les agents voyers, les professeurs des trois ordres d'enseignement, les employés des postes, des télégraphes et des téléphones, des chemins de fer, c'est-à-dire tous ceux qui « mettent simplement leur temps et leur intelligence au service de l'État dans des conditions identiques à celles dans lesquelles le font les employés des particuliers » (3), « tous ceux qui accomplissent des besognes purement exécutives ou techniques » (4), « les gérants et intendants des services publics », comme disait M. Laferrière. A la recherche d'une définition, les juristes en ont donc trouvé deux : ce n'est plus le fonctionnaire public qu'il faut définir, mais le fonctionnaire de gestion ou le fonctionnaire d'autorité. On aurait tort de croire toutefois qu'ils ont trouvé deux clartés.

Si la distinction commence à être admise aujourd'hui en jurisprudence (5), en doctrine et en politique, il ne s'ensuit pas qu'elle ne soulève des objections : elle a été notamment contestée par un

(1) P. 461.

(2) Sebire et Carteret, *Nouvelle encyclopédie du droit*, I, page 314.

(3) Fontaine et Picquenard, *Louage de travail*, n° 138.

(4) Nézard, op. cit., p. 466.

(5) Fabreguettes, *Traité des délits politiques*, t. II, p. 541 *(2e édition).*

auteur éminent, M. Léon Duguit (1), surtout parce qu'elle ne reconnaît la qualité de fonctionnaires *stricto sensu* qu'aux fonctionnaires d'autorité. Il estime que la qualité de fonctionnaire ne dépend pas de la nature des actes, mais « se rapporte uniquement au caractère obligatoire pour l'Etat du service auquel collabore l'agent », et il signale que beaucoup de fonctionnaires font tout à la fois des actes de gestion et des actes de puissance publique : ainsi le ministre, le préfet et le maire. On peut ajouter que d'après les théories les plus récentes, la puissance publique ne constitue pas une partie de l'Etat, indépendante de la gestion ; la gestion est englobée en elle, et partant tous les fonctionnaires qui la servent. Dans ses conclusions sur l'affaire Le Berre (2), M. Teissier, commissaire du Gouvernement, définissait les actes de la puissance publique « tous les actes accomplis par l'administration en vue d'assurer, d'après des moyens et suivant des règles à elle propres, le fonctionnement des services publics ». Et M. Maurice Hauriou, commentant cette définition, la trouvait exacte, parce qu'elle « montre fort bien que les actes de puissance publique ordinaires se confondent le plus souvent avec les actes de gestion ». (3)

Reste enfin une difficulté : la difficulté de remplir ces catégories. Quand y a-t-il gestion ? Quand y a-t-il autorité ? Si pour certains fonctionnaires la réponse est donnée avec assurance (on ne doute pas que le préfet ne soit un fonctionnaire d'autorité), il en est d'autres dont la nature est douteuse : or, c'est ceux-là qui, précisément, réclament le plus énergiquement des droits qu'on reconnaîtra légitimes suivant leur subordination à l'une ou à l'autre définition.

(1) *L'Etat, le gouvernement et les agents*, p. 413 et s.
(2) Gazette des Tribunaux, 22 juillet 1903.
(3) *Sirey, 1904, 3*, 122 (note).

Il ne peut être question de faire une énumération dont la justification nécessiterait de trop longs développements ; mais ce qu'il faut dire, c'est que cette énumération est indispensable, en considérant que le critérium proposé par la doctrine ne paraît pas doué d'une force suffisante pour faire le partage de lui-même en quelque sorte, sans contestation. Expression d'une première limitation aux prérogatives de l'Etat, ce critérium ne pourra servir que d'indication au cours de la discussion qui s'ouvrira à la Chambre sur les fonctions de l'Etat, critérium profitable à la liberté des agents et à la commodité du public.

Le rapporteur de la Chambre, M. Barthou, qui avait posé la distinction en des termes qui paraissaient s'accorder avec les vœux de la grande majorité des fonctionnaires, est revenu sur sa première opinion, dans un discours prononcé au Cercle Vergniaud, à Bordeaux, au début du mois de février 1906.

« Que signifie, se demande-t-il, l'article 2 proposé par la commission du travail, où le droit de se syndiquer est reconnu aux « ouvriers et employés de l'Etat, des départements et des communes qui ne détiennent aucune portion de la puissance publique » ?

« Ce texte, répond M. Barthou, a les défauts, que je n'ai jamais dissimulés, de toutes les formules générales. Mais il faut singulièrement en forcer la lettre et l'esprit pour y faire entrer à un titre quelconque les fonctionnaires qu'il a précisément pour objet d'exclure... Pour appliquer ou étendre aux fonctionnaires la loi de 1884, il faudrait la dénaturer, la détourner de son principe et de son objet, sortir de l'ordre professionnel en vue duquel elle a été exclusivement faite. » (1)

Le rapporteur de la commission du travail inflige à son texte une réprimande, qu'il ne mérite certai-

(1) *Le Temps*, n° du 5 février 1906.

nement en aucune manière : il a proposé un t
dont les termes précis ne permettent aucune
voque ; chacun a compris que la commission pr
sait à la Chambre d'étendre le droit syndical à
les fonctionnaires de gestion. C'est ce sens, évi
que lui a notamment donné le professeur Berthé
dans son *Traité de droit administratif* : « Les fonc
naires de gestion, écrit-il, placés dans les m
conditions que les agents de l'industrie privée,
vent être libres de former des syndicats... N
théorie va probablement recevoir, dans cet ord
matières, une consécration législative. C'est
qu'a adoptée la commission chargée d'étudie
réformes dont la loi sur les syndicats est suscep
et qu'a exprimée dans son rapport M. Barthou.
pour appuyer cette interprétation, qu'aucune i
titude n'était encore venue frapper à l'époque
écrivait, M. Berthélemy ajoutait en note : « Il
aucun doute sur la portée qu'on entend donner
texte. M. Barthou déclare s'en référer aux in
tions fournies sur la question par notre coll
Bourguin dans son ouvrage sur « l'Application
lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'E
Or, la théorie de M. Bourguin est l'applic
exacte et le développement fidèle de celle que
avons exposée.... » (1)

Cette controverse corrobore notre opinion s
nécessité de donner au principe de la commis
du travail la clarté d'une énumération limitat
les traités de droit, les études déjà publiées, l
lyse exacte de chaque fonction publique, les in
tions que seront invitées à donner les associat
professionnelles, enfin les faits eux-mêmes
mettront d'établir cette énumération sans tro
difficulté.

Cette distinction critiquable nous paraît de

(1) Traité de droit administratif (3e éd. 1905), p. 55 et
note 2.

être conservée comme le meilleur moyen, dans l'état de choses présent, de soustraire un certain nombre de cas et de personnes à l'irresponsabilité arbitraire de l'Etat : elle est simple, souple et frappe l'esprit par une manière d'être bien analytique. D'autre part, si on envisage l'évolution des droits de l'Etat depuis la Révolution, on remarque qu'au début tous les actes de l'administration étaient de droit régalien, tous ceux qui servaient l'Etat avaient une situation exorbitante du droit commun. L'administration jugeait elle-même les contestations nées à l'occasion de ses actes, et l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, reprenant une loi révolutionnaire, avait organisé une garantie pour soustraire les fonctionnaires à la commune responsabilité. Peu à peu les actes de l'Etat ont été soumis à des examens juridictionnels, même les actes de puissance publique ; la garantie de l'article 75 a été abolie par le gouvernement de la Défense nationale ; l'Etat a constamment été entraîné sur le terrain du droit privé, jusqu'aux actes de gouvernement : ainsi s'est opposée peu à peu la gestion à l'autorité, comme un développement de la liberté individuelle.

La distinction proposée par M. Berthélemy et par M. Nézard a donc cet avantage de donner une formule juridique à cette évolution démocratique ; la distinction vaut moins par elle-même que comme une indication de la lutte engagée contre l'irresponsabilité régalienne par les citoyens, fonctionnaires ou non. Et nous devons dire : Plus les cas de gestion seront nombreux, mieux sera protégée la liberté individuelle ; plus souvent sera invoquée la gestion, plus souvent sera mis en échec le pouvoir discrétionnaire des gouvernants et des administrateurs. Ce n'est donc qu'une formule, une formule combative, à laquelle on peut légitimement adresser des reproches doctrinaux, mais il faut reconnaître qu'elle exprime vigoureusement un moment de l'évolution *du droit démocratique* issu de 1789.

La distinction entraîne un certain nombre de conséquences quant au statut de l'agent et aux prérogatives de l'Etat : voilà l'intérêt qui donne une valeur pratique à toutes ces querelles d'école.

Il est de doctrine en fait unanime que les fonctionnaires de gestion ne doivent pas être considérés, au sens étroit du mot, comme des fonctionnaires, c'est-à-dire des agents de la puissance publique ; ils seraient unis à l'Etat non par un acte unilatéral d'autorité, mais par un contrat de louage de services (1). La conséquence, on le voit, en est toute au profit de la liberté des agents (2) : l'Etat ne devrait être considéré, dans ses rapports avec eux, que comme un patron, et à ce titre il devrait se soumettre aux règles communes sur la révocation intempestive (art. 1780 Code civil), sur les accidents du travail (loi du 9 avril 1898 et art. 1782 et suivants du Code civil), sur la compétence judiciaire, sur la coalition et la grève.

Les fonctionnaires de gestion doivent donc être admis à revendiquer toute la liberté civile, et il ne peut pas être plus question pour eux d'obtenir des garanties spéciales (3) que de se voir refuser en tout ou en partie l'exercice des droits attribués à tous les citoyens : « Méconnaître cette liberté du fonctionnaire de gestion, c'est confondre la gestion et la politique, l'administration et le gouvernement, c'est mettre la puissance publique au service d'intérêts particuliers, et ce qui est pis, au service d'un parti politique. » (4)

Le projet proposé par la commission du travail

---

(1) Contre cette conclusion, M. Duguit, *Etudes de droit public*, II, p. 397 et s.

(2) Nézard, *Théorie de la fonction publique*, p. 481 et 575 ; Berthélemy, p. 65 et 66.

(3) Par exemple les art. 222 et 224 du Code pénal réprimant les outrages aux fonctionnaires.

(4) Nézard, op. cit., p. 362. — Cf. Dubief, *A travers la législation sociale* (1905), p. 8 et s.

de la Chambre sur les modifications à la loi sur les syndicats n'a fait que consacrer, quoi qu'en dise le rapporteur, cette manière de voir, lorsqu'il a accordé aux agents de gestion le droit de se syndiquer. L'article 5 est ainsi conçu :

« La présente loi est applicable... aux ouvriers « et *employés* de l'Etat, des départements, des com« munes et des établissements publics qui ne dé« tiennent aucune portion de la puissance publi« que. » Et dans le rapport destiné à le justifier M. Barthou disait en effet : « L'Etat patron doit se « soumettre aux conditions et obligations légales « auxquelles tous les patrons sont astreints envers « ceux dont ils louent les services. »

Tout autre est le lien juridique qui unit l'Etat au fonctionnaire d'autorité : [illegible] « tionnaire d'autorité, [illegible] « melle qui [illegible] « *nutum*, par [illegible] « qu'on a [illegible] arbitraire [illegible] sabilités [illegible]

L'Etat [illegible] tinction [illegible] tout [illegible] par [illegible] nombre [illegible] vaux [illegible] naire [illegible] commen [illegible]

[illegible]

se syndiquer, en invoquant un argument de texte vide de toute valeur pratique. Il les classa de force dans la catégorie autoritaire, sous prétexte que des décrets de 1851 et de 1905 donnent aux surveillants le droit de dresser des contraventions. (1) Ce n'était qu'un argument de façade, car ainsi que le fait remarquer le citoyen Sembat dans son rapport de 1906 sur les postes, les deux décrets visés n'ont donné aux facteurs qu'une faculté abstraite qu'ils n'ont jamais exercée en pratique. Il faut d'ailleurs ajouter qu'il est tout à fait abusif d'argumenter d'un droit théoriquement concédé à quelques agents pour refuser à l'ensemble du personnel postier le caractère gestionnaire. (2)

Pour échapper aux conséquences de cette théorie, l'Etat a proposé de ne reconnaître la qualité de gestion qu'à ceux qui servent l'Etat industriel et non pas l'Etat puissance publique. (3) Dans un pareil système, des hommes qui évidemment sont des ouvriers au sens le plus étroit du mot, les ouvriers des arsenaux, par exemple, sont promus à la qualité de fonctionnaires pour des raisons qui ne sont plus tirées de la nature de leurs travaux ; l'Etat s'écarte ici violemment du critérium posé par les auteurs les moins suspects cependant de vouloir déranger la hiérarchie publique ; car les ouvriers des arsenaux sont bien de ceux qui accomplissent des « besognes purement exécutives ou techniques ». On ne pourrait sans abus de mot les prétendre investis

---

(1) Note adressée le 7 septembre 1905 à l'Association générale des sous-agents des postes. Elle a été publiée dans la *Revue du Droit public* (1905, n° 4 p. 839) et dans le *Bulletin de la Ligue des Droits de l'Homme* ; elle est reproduite aux Annexes.

(2) Rapport Sembat, p. 79, et cf. la lettre du citoyen Francis de Pressensé au ministre du commerce (*Bulletin de la Ligue des Droits de l'Homme*, n° du 15 octobre 1905, reproduite aux Annexes.

(3) M. Rouvier, à la Chambre, *Journal officiel* du 8 novembre *1905, p. 3088.*

de la moindre parcelle de « puissance coercitive ». Aussi bien, n'est-ce point en termes exprès qu'on leur attribue un caractère qui doit les priver du droit commun : c'est par le détour de l'intérêt de la défense nationale (1). « Sans m'écarter de M. Barthou, « a dit M. Rouvier à la Chambre, je pense qu'il ne « suffit pas d'appliquer l'interdiction du syndi- « cat à tous les agents détenteurs d'une parcelle « de la puissance publique. Il faudra aller plus « loin, car il y a telle catégorie d'agents qui, bien que « ne détenant aucune partie de la puissance publique, « ne saurait cependant avoir la faculté de se former « en syndicats. » Et commentant ces paroles, M. Paul Leroy-Beaulieu demandait que n'eussent pas droit au syndicat les employés des services qui ne sont que « sous le contrôle de l'Etat en vue de sauvegarder l'intérêt public et l'intérêt national, qui sont directement engagés ». (2)

Arrivée à ce point, la doctrine de l'Etat ne cherche même plus à conserver une certaine logique ; cela lui serait d'ailleurs difficile. Alors qu'au fond, les ministres ne pensent qu'à maintenir la prérogative de la puissance publique, c'est à un argument de droit privé qu'ils recourent pour l'étayer, faute d'un argument régalien. « Quand un tel « événement (grève) se produit dans une des indus- « tries privées, dit M. Rouvier, le chef de cette indus- « trie a la faculté de remplacer les ouvriers grévistes « par d'autres ouvriers qu'il peut recruter libre- « ment. » (3) Voilà le seul argument trouvé par la puissance publique, parlant d'autorité, pour refuser le droit de grève aux ouvriers des arsenaux : un argument contesté tiré du louage d'ouvrage.

Avec une certaine apparence cependant, si l'on n'y

---

(1) Le *Temps*, 25 août 1905. — Voir les déclarations du président du conseil, M. Rouvier, et du ministre de la marine, M. Thomson, à l'*Officiel* du 18 novembre 1905.

(2) L'*Economiste français*, n° du 11 novembre 1905.

(3) *Journal officiel* du 18 novembre, p. 3348.

prenait garde, la distinction proposée par M. Ro
pourrait paraître n'être qu'une variante de
posée par la doctrine, sanctionnée par une nomb
jurisprudence et adoptée par la commission d
vail de la Chambre. En réalité, c'est un tout
système. Quoique le contraste entre le droit
et le droit public soit conservé par elle à l'intérie
l'Etat, l'agent n'est plus caractérisé par sa bes
mais par le service qui l'emploie ; voilà la grand
férence : ainsi un rédacteur de ministère, qui
aucun doute possible ne détient aucune parce
cette autorité publique prévue par le projet d
de la Chambre, sera rangé dans la catégori
agents d'autorité, puisqu'il sert l'Etat puissanc
blique.

Au surplus, il n'est pas sans intérêt de rap
à ceux qui pourraient être séduits par l'ha
nie de cette distinction qu'un service d'Etat
jamais pur de toute puissance publique. L'Etat
en effet jamais un industriel de droit privé, n
lorsqu'il gère des exploitations que pourraient
de simples particuliers, par exemple la fabric
des tabacs et des allumettes, l'exploitation des
phones. Les bénéfices qu'il en retire sont cons
aux besoins généraux de sa puissance publi
Quelle réponse faire à un ministre des finances
pressé par des difficultés budgétaires, viendrait
tendre que soumettre ces exploitations à toute
règles du droit privé contrarierait le foncti
ment de la puissance publique ?

Dès qu'on analyse la théorie gouvernementale,
bien évident qu'elle s'inspire moins d'argumen
science et de méthode que du souci de main
dans une étroite dépendance et sous un régime
bitraire le plus grand nombre possible de ceux
émargent au budget. Au fond, elle répugne à la
tinction de la doctrine et du Parlement entre la
tion et l'autorité ; c'est une distinction trop pr
ble à la liberté pour ne pas inquiéter son arbitr

« Tout gouvernement hésite à se dessaisir des « moyens de coercition énergique qu'il a contre les « fonctionnaires. Il tient en effet le plus possible à « les avoir dans sa main, pour trouver en eux des « instruments dociles de sa politique. Cette ten- « dance se retrouve tellement dans tous les gouver- « nements qu'aujourd'hui c'est presque banal de « s'en indigner. » (1)

Les distinctions et les définitions proposées, l'Etat a donc tendance à les rejeter, émettant la prétention de soumettre à un même statut tous les citoyens qui assurent la marche des services publics. Après avoir contesté le droit de se syndiquer à des citoyens qui assurément accomplissaient une véritable besogne d'ouvrier (chemins de fer), aujourd'hui il le conteste à des citoyens qui accomplissent des fonctions qui ne touchent pas davantage à la puissance publique, indépendants de l'*imperium* et de la *jurisdictio* : les postiers, les instituteurs et les employés de ministère.

Mais tous ces fonctionnaires qu'il veut attacher à sa puissance publique, l'Etat ne les tient pas également à discrétion : il en est parmi eux qui peuvent invoquer des garanties contre lui, tirées des lois et des règlements. On dit de ces privilégiés qu'ils ont un état. Le professeur Hauriou en a donné la définition suivante : « Les fonctionnaires ont un état lorsqu'ils « peuvent opposer un droit soit au pouvoir disci- « plinaire, soit au pouvoir hiérarchique de l'admi- « nistration ; leur état, c'est leur droit individuel « spécial ; le droit du fonctionnaire existe lorsque « la mesure modifiant sa situation ne peut être prise « que par une juridiction ou tout au moins sur l'avis « conforme d'une commission ou d'un conseil qui « s'interpose entre son chef hiérarchique et lui. » (2)

---

(1) R. Bonnard, *De la répression disciplinaire* (thèse, 1903),
12.
(2) ...écis de droit ... (Paris, 1930, 4e édition),

Un état, une garantie spéciale sont d'autant plu nécessaires aux fonctionnaires, que l'Etat préten s'affranchir dans ses rapports avec eux des régle de bonne foi et de responsabilité qui restreignen la liberté des particuliers, et rester seul juge d renvoi, de la nomination et de l'avancement. L'auto rité commande, elle ne discute pas.

Si le principe du droit de l'Etat est resté dans l plus grande mesure régalien, le temps y a apport quelques appréciables limitations. Au citoyen qui n reconnaît plus l'autorité personnelle d'un monarqu correspond aujourd'hui le fonctionnaire public comme au sujet correspondaient naguère les off ciers du roi, que l'honorabilité de leur charge n'em pêchait pas d'être « gens du roi ». Au rapport per sonnel qui unissait le roi à ces officiers, commenc à se substituer, très imparfaitement encore, le rap port impersonnel établi par les lois chargée d'assurer les règles de la fonction au service de l nation ; le fonctionnaire citoyen commence à dis cuter et à se rebeller contre l'arbitraire du sou verain.

Ce n'est pas le lieu d'examiner la valeur de c droit régalien de l'Etat sur toute cette catégorie d citoyens ; il suffit ici de le considérer comme l'hé ritage d'un temps où les fonctionnaires n'étaient qu les gens du roi, et par cela même ne dépendaient qu du seul caprice et du bon plaisir souverains. Le statu a pour but de limiter ce caprice.

Nous assistons depuis quelques années à un confli chaque jour plus aigu entre les dépositaires de l'au torité publique, le gouvernement, la « suprêm administration », pour parler comme Rousseau, e les quelques centaines de mille d'agents qui dépen dant de cette administration par la nomination, l salaire, l'avancement, la retraite, la disciplin demandent plus de liberté sous une garantie lé*gale*.

Les garanties sont relatives à la nomination, au

déplacements, suspension, mise à la retraite, révocation, avancement ; c'est une vaste matière, et il ne saurait être question de l'étudier administration par administration ; il suffira d'en indiquer les principes généraux et les sanctions juridictionnelles pour en comprendre la valeur.

Ces garanties ne sont pas uniformes pour tous les fonctionnaires : il n'y a pas, comme en Allemagne, de loi (1873) qui ait réglé d'ensemble leur capacité, droits et obligations. De plus, il n'y a qu'une minorité qui les ait obtenues, efficaces, sérieuses, quoique fort incomplètes : les ingénieurs des ponts et chaussées, des mines, les officiers, les professeurs de l'Université. Eux seuls peuvent dire, au sens étroit et précis du mot, qu'ils ont un état.

Les ingénieurs ne peuvent être révoqués qu'après avis du conseil général des ponts ; les magistrats ne peuvent être déplacés, même pour un poste équivalent, que sur l'avis conforme de la Cour de cassation siégeant comme conseil supérieur de la magistrature (loi du 30 août 1883) ; les professeurs de l'enseignement supérieur ne peuvent être appelés à une chaire inférieure que sur l'avis conforme du conseil supérieur de l'instruction publique (loi du 27 février 1880), les officiers ne peuvent perdre leur grade que sur l'avis conforme d'un conseil d'enquête.

Tous ces fonctionnaires ont donc des droits, une sorte de droits que l'on a appelés subjectifs pour en marquer la force (1) ; ils peuvent les faire valoir contre l'Etat, quand il les viole, au moyen d'un recours devant le Conseil d'Etat : le recours pour excès de pouvoir, qui a pour but de faire

---

(1) C'est-à-dire « la puissance juridique d'exiger l'observation... des formes, des compétences, du but administratif. C'est justement ce droit subjectif que protège le recours pour excès de pouvoir ». J. Barthélemy, *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés* (1899), p. 66.

annuler la décision administrative dont ils c
plaindre.

Les fonctionnaires qui n'appartiennent pas
de ces groupes n'ont que les garanties
subalterne : leur situation reste, en princip
entière à la disposition des supérieurs
chefs, du ministre, des recommandations
mentaires. Mais ces droits hiérarchiques
nécessairement, eux aussi, l'objet d'une certa
glementation : le pouvoir a été contraint de
mettre à une certaine méthode, de formuler de
applicables aux divers moments de son a
ces règles constituent une sorte de statu
grande force, mais suffisamment précis ce
pour permettre à ces groupes de fonctio
moins privilégiés d'user, eux aussi, du recou
excès de pouvoir contre le ministre qui
méconnu. (1)

En exécution de l'article 16 de la loi de 1
de 1882 (2), les administrations centrales so
mises à un ensemble de règles détermin
des décrets rendus dans la forme des règl
d'administration publique, règles plus ou
amendées par des circulaires et des arrêtés n
riels. Ces décrets déterminent les formes d
ports entre les fonctionnaires et le ministr
par les rapports hiérarchiques : c'est eux qu
dent des conditions d'entrée ou d'avanceme
instituent le régime disciplinaire intérieur, fi
quotité des traitements.

Ces décrets, on concevra qu'ils soient ine
dans la plus grande mesure, si l'on songe q

---

(1) Voir aux pièces annexes la note sur le recours p
de pouvoir.

(2) « Avant le 1er janvier 1884, l'organisation central
que ministère sera réglée par un décret rendu dans
des règlements d'administration publique et inséré au
officiel. Aucune modification ne pourra y être
dans la même forme et avec la même publi

le ministre qui les a rédigés, le Conseil d'Etat n'intervenant que nominalement, *honoris causa*. Le ministre décide donc lui-même quels droits il abandonne, quelles formes il juge nécessaires ; il n'est aidé dans ses décisions par aucune délibération emportant obligation, soit des intéressés, soit des corps élus, soit des corps judiciaires ou techniques. Ces décrets destinés à limiter l'arbitraire, leur élaboration a donc été abandonnée au pouvoir accusé d'être arbitraire : comment raisonnablement exiger de lui des sacrifices qui limitent efficacement son pouvoir d'initiative ?

Ces décrets sont très variables quant à la fixation du traitement, sans que l'on puisse trouver de bonnes raisons pour légitimer des différences entre les employés des divers ministères, astreints à des travaux de même nature, pendant une même durée de temps, recrutés dans des conditions analogues de capacité ; c'est la même variabilité quant au temps nécessaire pour avancer d'une classe inférieure à une classe supérieure ; c'est la même variabilité sur les conditions d'entrée ; il n'y a pas de concours à l'entrée de tous les ministères.

Les critiques que formulait M. Ribot en 1883 contre cette organisation panachée sont encore valables aujourd'hui :

« Nous avons été frappés, en examinant les budgets « des ministères, de la mobilité qui existe dans les « cadres des administrations centrales. Il dépend « d'un ministre qui arrive de changer par un simple « décret l'organisation des services... Il serait temps « de mettre fin à ces abus. Les administrations cen- « trales doivent, comme tous les services dépendant « des ministères, être organisées d'une manière « permanente. Les conditions d'admission des em- « ployés de ces administrations, leur traitement, « leur avancement, leurs obligations et la durée de « *leur travail quotidien* devraient être l'objet de

« règlements étudiés avec soin et rédigés sur un « plan uniforme pour tous les ministères. » (1)

Si l'on va au fond des choses, on voit que ces règlements difficilement obtenus n'assurent pas aux fonctionnaires de véritables droits : ils soumettent à des conditions de forme les décisions ministérielles relatives au personnel, mais non à des conditions de fond. Il est, par exemple, spécifié que les rédacteurs peuvent être promus à une classe supérieure après 2, 3, 4 ans d'ancienneté ; mais ces délais n'engagent nullement le ministre, qui reste libre de ses choix. Le fonctionnaire n'a aucun recours contre l'omission de son nom sur la liste des promotions; il n'a même pas la liberté de demander des explications, l'acte d'omission rentrant dans la catégorie des actes discrétionnaires.

Ces décrets renferment des règles de ce genre, elles en donnent l'esprit : « Le directeur général « (des douanes) révoque, destitue et met à la retraite « les employés dont la nomination lui est attribuée. « Il peut suspendre les autres employés, sauf à « rendre compte au ministre qui statue... » (2) « Les « agents et préposés (des forêts) ne pourront être « destitués que par l'autorité même à qui appartient « le droit de les nommer. » (3)

Les règlements instituent un régime disciplinaire : est-ce une garantie contre l'arbitraire ? La faute dis-

---

(1) *Rapport général du budget* de 1883. — Un écrivain hostile au mouvement des associations et syndicats de fonctionnaires a écrit des réflexions analogues, douze ans après M. Ribot : « Cette organisation manque absolument d'unité. Conditions d'admission, règles de promotions, conception du pouvoir disciplinaire changent de service à service comme s'ils étaient complètement étrangers l'un à l'autre... Si on examine séparément chacun de ces règlements, on constate que, sauf certaines exceptions, ils laissent presque constamment la porte ouverte à l'arbitraire. » (G. Demartial, Les employés de l'Etat et les syndicats professionnels, *Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1903.)

(2) Ord. 30 janvier 1822.

(3) Ord. 1er août 1827.

ciplinaire n'y est pas définie *in abstracto* ; il n'y a pas davantage énumération des faits qui peuvent constituer les fonctionnaires en faute, ni d'énumération des peines. A leur égard n'est donc pas appliqué le principe, considéré comme indispensable à la liberté des citoyens : *nulla pœna sine lege* (1). Si certaines circonstances ne permettent pas de douter de la culpabilité du fonctionnaire, dans la plupart des cas les circonstances ne permettent pas le jugement intuitif du bon sens.

Quelques textes, il est vrai, essayent de définir la faute ; mais ces textes, outre qu'ils sont imprécis, sont de plus peu nombreux, et enfin applicables à deux ou trois groupes de fonctionnaires seulement. Ainsi la loi du 20 avril 1810 sur l'organisation judiciaire considère comme en faute « tout juge qui compromet la dignité de son caractère » (art. 49), « les officiers du ministère public dont la conduite est répréhensible... toutes les fois qu'ils s'écartent du devoir de leur état et qu'ils en compromettent l'honneur, la délicatesse et la dignité » (art. 60 et 61). L'article 3 du décret du 19 mars 1852 sur la mise à la retraite et la discipline des membres de la Cour des comptes décide que peuvent être frappés de peines disciplinaires « ceux de ses membres qui auraient manqué aux devoirs de leur état ou compromis la dignité de leur caractère ». L'article 12 de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers énumère limitativement les causes de mise en réforme, par mesure disciplinaire : « Inconduite habituelle, faute grave dans le service ou contre la discipline, faute contre l'honneur. » L'ordonnance du 4 janvier 1843 énumère les cas où les notaires peuvent être frappés par mesure disciplinaire ; une autre, en date du 1er août 1827, vise les agents préposés aux eaux et forêts. M. Roger Bonnard, qui a étudié cette

(1) *Le Code pénal énumère les peines dans les articles 7, 8, 9 et 464.*

A cette réponse, on peut juger quelle garantie présentent en fait la plupart des conseils de discipline. C'est le système de la justice disciplinaire retenue. Le citoyen Sembat a jugé ces prétentions discrétionnaires avec beaucoup de bon sens :

« C'est dégrader le conseil de discipline que de le « voir éternellement réduit au rôle de « simple « chambre consultative ». La prérogative de M. le « sous-secrétaire d'Etat n'est pas ici en jeu. Si le « chef de l'administration est seul responsable de « sa gestion devant le Parlement, il ne lui est pas « interdit d'organiser l'administration qu'il dirige « selon les exigences de la justice. Or, les règles de « la justice exigent que toute apparence de caprice, « d'arbitraire personnel et de bon plaisir soit ban- « nie. Quand le conseil de discipline a prononcé, « nul ne contestera à M. le sous-secrétaire d'Etat le « droit de modifier la peine dans le sens de la clé- « mence. » (1)

Les professeurs de l'enseignement supérieur et de l'enseignement secondaire, les magistrats, les officiers jouissent de véritables garanties qui sont juridictionnelles : ce n'est plus le supérieur hiérarchique qui frappe, mais un conseil, qui a délibéré, qui a été saisi de faits précis, qui a écouté l'inculpé dans ses moyens de défense ; le conseil supérieur de l'instruction publique, le conseil académique, le conseil des universités, le conseil d'enquête dans l'armée rendent de véritables décisions juridictionnelles.

Peut-être le système de discipline occulte sera-t-il amendé par l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905 : « Tous les fonctionnaires, civils ou militaires, « tous les employés et ouvriers de toutes adminis- « trations publiques ont droit à la communication « personnelle et confidentielle de toutes les notes,

(1) *Rapport des postes et télégraphes pour 1906*, p. 48 et s.

« feuilles signalétiques et tous autres documents « composant leur dossier, soit avant d'être l'objet « d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement « d'office, soit avant d'être retardés dans leur avan- « cement à l'ancienneté. » (1)

On peut se demander si cette communication doit être faite d'office par l'administration, dès qu'elle veut prendre une mesure à l'encontre d'un fonctionnaire : le sens de l'article n'est pas très clair ; mais clair ou non, c'est la seule interprétation qui serait efficace. C'est à cette interprétation que s'arrête le professeur Jèze et dont il tire les conséquences suivantes :

« Le Conseil d'Etat trouvera dans les règles de « l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 une prise très « forte pour exercer le contrôle qu'il a assumé « dans ces dernières années. La théorie du recours « pour excès de pouvoir permet, en effet, de donner « à l'article 65 ainsi interprété une double sanction : « 1° Est entachée d'excès de pouvoir (violation des « formes légales), la décision disciplinaire qui « n'aura pas été précédée de la communication « personnelle à l'intéressé de tout son dossier ; « 2° Le Conseil d'Etat trouvera plus facilement « qu'autrefois la preuve des détournements de pou- « voir dont trop souvent sont viciées les mesures « atteignant les fonctionnaires. L'obligation de « communiquer personnellement à un fonction- « naire toutes les notes, feuilles signalétiques et « tous autres documents composant leur dossier « équivaut, en effet, à l'obligation non seulement de « motiver toutes les décisions disciplinaires, mais « encore de donner les motifs véritables. Dans la « mesure où ces motifs peuvent être appréciés en

---

(1) Voir la discussion de cet article (*Journal officiel* du 9 mars 1905). L'article voté par la Chambre fut modifié au Sénat, qui d'abord prétendit le rejeter.

« droit, le Conseil d'Etat aura compétence pour « exercer son contrôle bienfaisant. » (1)

L'indétermination du statut des fonctionnaires est mauvaise pour le service : le ministre est d'autant plus soumis aux interventions extérieures qu'il est plus libre au point de vue réglementaire. Ce n'est plus l'administration se développant normalement, sous la pression des besoins généraux qu'elle est chargée de satisfaire : l'action électorale devient le moteur de la hiérarchie. On peut donc dire que la question des garanties à accorder aux fonctionnaires est liée au développement correct et utile des services publics.

Il est certain que la constitution d'un état, si elle profite au fonctionnaire, aura surtout pour effet d'améliorer les services publics : plus le fonctionnaire sera indépendant, mieux il s'occupera de sa fonction, moins il s'inquiétera de l'opinion du gouvernement, des corps élus, des électeurs influents. Si l'on en doutait, il suffirait de considérer que les professeurs et les magistrats, qui ont un assez sérieux statut, sont parmi les fonctionnaires qui remplissent leurs fonctions avec le plus de soin. D'ailleurs personne ne doute sérieusement que la liberté ne soit la meilleure source de ce sentiment de la responsabilité qui doit être la plus efficace sauvegarde des intérêts des contribuables. Sans état, les fonctionnaires sont nécessairement des agents politiques, des citoyens aux ordres du parti au pouvoir : ce n'est pas là une bonne situation pour servir ce que l'on appelle l'intérêt général.

Le gouvernement résiste naturellement aux récla

(1) G. Jèze, professeur de droit public à l'université de Lille, *Revue du droit public* (1905, n° 2, p. 362). — Cf. le commentaire de cet article par M. Louis Pabon dans la *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 août 1905, page 306 et s.

mations de son personnel, qui veut échapper à l'arbitraire : l'intérêt qu'il a à le maintenir dans la catégorie des agents d'autorité touche véritablement à ses prérogatives de puissance publique. Son autorité diminuera nécessairement à mesure que s'accroîtra le nombre des agents qui peuvent légitimement revendiquer des garanties, soit de droit privé (agents de gestion), soit analogues à celles du droit privé (statut des agents d'autorité), garanties qui auront tendance à se mettre d'équilibre les unes avec les autres.

La conclusion est qu'il nous paraît qu'il faut s'en tenir aujourd'hui à la distinction de MM. Berthélemy et Nézard, qui momentanément a toutes les chances, en se développant, d'améliorer sérieusemeut le fonctionnement des administrations ; elle devra être retenue comme le meilleur moyen d'agrandir le nombre de ceux qui pourront se prévaloir du droit privé ; elle devra s'accompagner de la généralisation des garanties légales dans la catégorie d'autorité. Elle respecte suffisamment les dernières prérogatives régaliennes de l'Etat pour pouvoir être considérée comme une concession extrêmement modérée à ceux qui prétendent arriver à une organisation où la liberté et la responsabilité régiront effectivement tous les services publics techniquement réglementés.

Il est entendu que l'Etat est le gardien de l'intérêt général : si les citoyens l'oubliaient, il n'oublierait pas de le leur rappeler. Mais cette fiction doit être entendue raisonnablement. L'Etat n'est pas omniscient ; ses chefs sont des hommes, qui ne sont ni plus parfaits ni moins parfaits que tous les ouvriers, industriels et commerçants du pays ; le fait de s'asseoir à la table de Colbert ou de Daguesseau ne leur confère pas de lumières particulières ; ils ont, cela est certain, les lumières communes : ce qui est évidemment peu pour justifier leur irresponsabilité.

« Les gouvernants sont des individus con
« autres et leur volonté est une volonté indiv
« exclusivement individuelle; elle est la volont
« mêmes en tant qu'individus, et non la volon
« prétendue personnalité collective qui n'exis
« part. » (1) Ou comme dit M. Paul Leroy-B
« le gouvernement est un être concret ». (
ces conditions, il ne devrait pas paraître exc
soumettre leurs choix et décisions à une
réglementation, à un système de droit, à d
tations qui les préservent de la tentation d
gularités, conséquence nécessaire d'une
abandonnée à elle-même.

Les fonctionnaires ne devront pas se dis
les difficultés qu'ils rencontreront dans leu
pagne en faveur d'un statut stable. Il est ce
notre avis du moins, que le régime constitu
ne leur permettra jamais d'obtenir des g
réellement efficaces, parce que l'Etat ne
jamais se dessaisir de ses droits de haute pol
les opinions politiques de ceux qui le serv
revendiquera toujours la plus grande irre
bilité au regard de ses fonctionnaires. (3) «
écrivait le président Vivien, est plus spéci
le devoir des fonctionnaires. » (4) C'est p
il faut réduire à des proportions modestes le
rations des hommes politiques sur le mal
traînent les interventions parlementaires : ce
ventions continueront nécessairement,
peut-être, mais toujours instantes et effective
qu'elles constituent le jeu même de ce q

(1) L. Duguit, prof. de droit public à l'université de B
L'Etat, le droit objectif et la loi positive (Paris, 1901),

(2) *L'Etat moderne* (3e éd.), p. 11, n. 2.

(3) Sur ce sujet, M. Paul Leroy-Beaulieu, *L'Etat m*
ses fonctions (3e éd. 1900), p. 81.

(4) Etudes administratives, p. 138.

elle la politique de cabinet ; c'est le jeu même régime représentatif (1).

u moment même où l'accord se faisait sur les ines de la crise des administrations publiques, ministres revendiquaient le droit de contrôler opinions des fonctionnaires : n'est-ce pas là re-diquer le droit de perpétuer le mal dénoncé ? si fit M. Dubief, ministre du commerce, à la ce de la Chambre du 7 février 1905 ; ainsi fit Bienvenu Martin, ministre de l'instruction pu-ue, à la séance de la Chambre du 7 février 1906.

y a là un système dont le principe a été formulé mment par un ministre de l'Instruction publique, Chaumié, à la tribune de la Chambre, en réponse e interpellation de l'abbé Gayraud sur le refus administration de laisser des prêtres prendre à un concours d'agrégation. Le gouvernement, le ministre, « a le droit d'arrêter la liste des can-dats, car ceux qui se présentent à lui vont devenir fonctionnaires, et l'on ne peut songer à imposer e gouvernement le choix de fonctionnaires dont ne veut pas ». Et se demandant : « Pour y admettre l ou tel, pour en exclure tel ou tel autre, le mi-stre... est il obligé de donner une raison ? » le istre répondait, en frappant sur son *Dalloz* : r la question de légalité de la décision, sur le oit absolu et discrétionnaire du ministre, il n'y ni en droit, ni en jurisprudence, ni en doctrine, cune hésitation. » (2)

Un grand nombre de déplacements d'office ont été faits par uvernement, au nom de cette tutelle politique, parmi les bres du corps enseignant: les professeurs Hervé et Thalamas, stituteurs Guérin, Lombard, Vadez, Montillet et Armand, l, inspecteur primaire etc. Les déplacements d'office ne entourés d'aucune garantie juridictionnelle. Le gouverne-t dispose en toute liberté, également à cet effet pour le corps ngénieurs et des officiers, de la mise en non-activité par it d'emploi, mesure qui a été prise notamment contre deux nieurs en chef de la marine, à la suite des troubles consé-s aux inventaires dans les églises (février 1906).

Journal officiel, Débats parlem., Chambre, 1904, p. 179?.

Cette incohérence apparaît indubitable dè
remarque la diversité des motifs allégués
les syndicats d'agents de l'Etat. Aux emplo
chemins de fer, le droit syndical est refus
qu'ils sont commissionnés ; il est refusé aux
teurs parce qu'ils remplissent un service
sans qu'on s'arrête au caractère gestionna
leurs fonctions ; il est refusé aux facteurs
qu'ils détiennent une parcelle de l'autorité pu
à d'autres parce qu'ils ont un traitement fi
le budget ; enfin le président du conseil, M
vier, et le garde des sceaux, M. Chaumié, in
ont créé une nouvelle catégorie, inconnue à l
les « fonctionnaires militarisés » (1). Ils o
sette catégorie spécialement pour les douani
cervice actif, fort étonnés d'être tout à la foi
tionnaires publics et militaires, contraire
une théorie unanimement admise par tous
teurs (2). Ces variations ministérielles sont s
des qu'on ne saurait douter que pour chaqu
ce les bureaux ont moins cherché des rais
des arguments d'apparat, peu préoccupés de
tables obligations de l'Etat, telles que les
l'évolution économique.

Si l'on examine les faits, on peut retenir
ministère Casimir-Perier est tombé parce q
fusait l'exercice du droit syndical aux em
des chemins de fer de l'Etat (1894) ; que M
baud, ministre de l'instruction publique, a
en 1894 l'association des maîtres répétiteurs,
en 1882 sous le patronage de Paul Bert et d

---

(1) M. Rouvier à la séance de la Chambre du 27 fév
lettre du garde des sceaux à M. Defontaine (*Le Douanie*
ro du 15 août 1905).

(2) Répertoire Fuzier-Herman, V° Fonctionnaire publ
Le directeur des douanes de Paris, M. Thibault, a ré
opinion dans une allocution prononcée au banquet de l
du service actif des douanes de Paris, en janvier 190
discours dans la brochure publiée par l'Amicale.

; que déjà M. Spuller, en 1887, avait protesté
e un projet d'union nationale des instituteurs
ais ; que le ministère Combes a fait dissoudre,
03, les syndicats de cantonniers. Le ministre
mmerce, M. Dubief, appuyé par une consul-
de son prédécesseur, M. Millerand, prétendit
s sous-agents des postes détiennent une par-
l'autorité ; trois professeurs de faculté, MM.
d, Bourguin, Berthélemy, un juriste distingué,
ammerer (1), et le service du contentieux de
ue des Droits de l'Homme prétendirent le con-
; les instituteurs qui laissent tomber leur fé-
ymbole d'autorité, réclament l'exercice du mê-
oit syndical, soutenus d'une part par la Ligue
roits de l'Homme et par un député, M. Dubief,
evenu ministre, a oublié une consultation fa-
le qu'il avait donnée (2), mais de l'autre, com-
par un ministre qui, à l'abri des prohibitions
es de son administration, les a déférés au tribu-
rectionnel de la Seine(3). Au mois de mai 1904,
istre des finances ordonna la dissolution de
ale des douanes (association des agents du ser-
dentaire), en 1905, il défend aux douaniers
vice actif de se constituer en association ; à
ne époque il déplaçait le président et un pré-
de section de l'Association des contributions
ctes.
à un côté des faits.

---

fonction publique en Allemagne (1899), p. 53.
ravers la législation sociale (Cornély, 1905), p. 8.
s poursuites ont été remises *sine die* sur l'initiative du
, le jour de la comparution des instituteurs inculpés,
bre de quarante. Le parquet demanda cette remise en
t le dépôt d'une proposition d'amnistie, déposée à la
e par M. Gaùthier (de Clagny), en date du 7 novembre
sant « tous délits et contraventions à la loi de 1884 sur
icats professionnels ». (Doc. parlem. n° 2724, *Journal*
p. 35; rapport Cruppi, déposé le 10 novembre 1905,
rlem. n° 2736, *J. O.*, p. 45). Cette proposition n'a pas
e.

De l'autre côté, on trouve un grand nombre de syndicats et d'associations d'employés et d'ouvriers de l'Etat, de la commune et du département qui fonctionnent : d'une part, les syndicats des ouvriers des chemins de fer de l'Etat, des instituteurs, des ouvriers des fabriques d'allumettes, des préposés de ces manufactures, des employés commissionnés ou non des poudres et salpêtres, des ouvriers et employés et ouvriers civils des magasins et ateliers de la guerre, des ouvriers des arsenaux, des dessinateurs, comptables et écrivains civils des bureaux du génie, des sous-agents des postes, des ouvriers affectés à la construction ou à l'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques, de la main-d'œuvre des postes (1) ; la plupart de ces syndicats sont fédérés : union fédérative des travailleurs de l'Etat, fédération des travailleurs de la marine de l'Etat, fédération des tabacs, fédération des allumettiers.

D'autre part, des associations de fonctionnaires, créées en exécution de la loi du 1er juillet 1901 : « La liberté de s'associer, a dit M. Rouvier à la Chambre, la loi de 1901 la donne à tous les fonctionnaires ». (2) M. Georges Cahen a fait le dénombrement de ces associations et il a donné quelques indications, dans une certaine mesure approximative, sur le nombre de leurs adhérents, dans un article très intéressant de la *Revue Bleue* (3), qu'il n'y a qu'à compléter : associations des conducteurs et des commis des ponts et chaussées (4.500 membres), des commis des ponts et chaussées (1,100), des contrôleurs, des comptables, des commissaires de surveillance administrative des chemins de fer (300 membres sur 320 agents), des ingénieurs des ponts et des mines, de

(1) Cf. Fontaine et Picquenard, op. cit., n° 461.

(2) *Journal officiel*, n° du 8 novembre 1905, p. 3088.

(3) N° du 3 juin 1905 (Les fonctionnaires et leurs groupements corporatifs). Cet article fait partie d'une série d'étude du plus grand intérêt sur les groupements des fonctionnaires

ninistration centrale du ministère des travaux
lics, des instituteurs (les Amicales réunies au-
d'hui en fédération), des employés de l'octroi de
s, des postes et télégraphes (13,500 membres),
onctionnaires et agents administratifs des postes,
receveurs et receveuses, des ambulants, des
mis principaux, des sous-chefs et chefs de sec-
, des dames employées, des mécaniciens, des
ditionnaires, soit huit groupes, dépendant du
-secrétariat d'Etat, tous groupés, depuis 1904,
ine fédération qui compte 12,000 membres;
ciations des sous-agents des postes (comprenant
/4 du personnel), des contributions indirectes,
agents du service actif et sédentaire des douanes,
agents secondaires des administrations cen-
s (qui se sont groupés dans une fédération des
ciations professionnelles des ministères), des
iens de prison, des rédacteurs, expéditionnai-
chefs et sous-chefs des administrations cen-
s (groupés en fédération), des cantonniers (grou-
en fédération), des employés municipaux (grou-
en fédération), des commissaires de police;
ociation amicale des fonctionnaires des préfec-
s, des sous-préfectures et des communes mixtes
iron 2.000 membres).
ı mois de janvier 1906, s'est tenu un congrès des
riés de l'Etat, comprenant quarante-deux orga-
tions groupées par un comité central pour la dé-
e du droit syndical : union fédérative des tra-
eurs de l'Etat, fédération des travailleurs réunis
marine, fédération des travailleurs municipaux,
ration des tabacs, des allumettiers, des syndi-
d'instituteurs, syndicat national des sous-agents
postes, syndicat des ouvriers des postes, syndi-
le la main-d'œuvre des postes, association géné-
des agents des postes, association des jeunes fac-
s, syndicat du mont-de-piété, syndicat des agents
ycées, syndicat des gardiens de prison, fédération
employés secondaires des lycées; l'union des

[illegible] ouvertement (1). Il faut rem[illegible] [illegible] central fait la confusion des sy[illegible] [illegible] : il ne tient pas compte d[illegible] [illegible].

[illegible] 1904 et le 6 mars 1905 eur[illegible] [illegible] d'où sortit l'union générale de[illegible] [illegible] professionnelles des employés ci[illegible] [illegible] « le but est la défense des intérê[illegible] [illegible] et matériels, le respect de t[illegible] [illegible] contre l'arbitraire ». A ces ré[illegible] [illegible] l'association généra[illegible] [illegible] indirectes, la sociét[illegible] [illegible] de surveillance des c[illegible] [illegible] commis des ponts et cha[illegible] [illegible] cantonniers, l'association de[illegible] [illegible] de bureau de ministèr[illegible] [illegible] M. Georges Cahen comptait pa[illegible] [illegible] fédération : les associati[illegible] [illegible] travaux publics, de[illegible] [illegible] chaussées, des contributions[illegible] [illegible] cantonniers, des employés sec[illegible] [illegible] centrales, soit ap[illegible] [illegible] agents, et en y comprena[illegible] [illegible] 115,000 agents (2).

[illegible] ministre de l'instruction pub[illegible] [illegible] en date du 30 janvier 189[illegible] [illegible] de l'attitude hostile des gou[illegible] [illegible] érudition doctrinale[illegible] [illegible] associations et contre les syn[illegible] [illegible] « Il y a contradiction [illegible] [illegible] entre de pareilles associations[illegible] [illegible] fonctionnaire public, car on ne s[illegible] [illegible] que les fonctionnaires puissent se [illegible] [illegible] mutuellement et résister p[illegible]

(1) [illegible] 30 janvier 1906; *Voix du Peuple*, [illegible]
(2) [illegible] du 17 juin 1905.
(3) *Revue générale d'administration*, 1897, I. p. 499.

l'autorité publique dans l'exercice de leurs
s; autoriser des associations, ce serait subs-
anarchie administrative à l'administration
iser, à côté des lois et règlements et de la
ı hiérarchique qui seuls doivent déter-
exercice des fonctions publiques, une direc-
un gouvernement parallèles fondés sur le
érêt des fonctionnaires. » Antérieurement un
du commerce, M. J. Roche, avait dit à la
e : « Je ne reconnais pas du tout aux agents
ernement le droit de mettre à exécution la loi
yndicats professionnels, parce que cette loi ne
ue pas à eux, parce que s'ils se syndiquaient,
t contre la représentation nationale elle-
u'ils organiseraient les syndicats. » (1)
ut, un moment, que cette question des grou-
n'aurait plus pour partie la même gravité de-
la loi du 1er juillet 1901 a ouvert à tous les ci-
u'ils fussent ou non fonctionnaires, le droit de
les sociétés, sans la condition de profession
e, essentielle pour la création des syndicats.
. Barthou, notamment, a écrit dans le rapport
f précédemment cité : « La loi du 1er juil-
, en accordant à tous les citoyens le droit de
er, a enlevé à la question sinon toute son
nce, du moins la plus grande partie de son
, et le ministre du commerce, dans une note
e au mois de septembre 1905 à l'association
e des sous-agents des postes, disait en assi-
es deux lois : « Ses capacités juridiques sont
identiques, avec cette très légère modifica-
e la possibilité de recevoir des dons et legs
rdonnée à certaines conditions dans la loi
. »
emier coup d'œil, il semble, en effet, que les
généraux de la loi de 1901 auraient dû ter-
e litige entre l'Etat et ses agents : « Les asso-

---

(1) 7 novembre 1891.

ciations de personnes pourront se former libre-
ment sans autorisation ni déclaration préalable
mais elles ne jouiront de la capacité juridique qu
que si elles se sont conformées aux dispositions d
l'article 5 » (art. 2). L'article 7 du décret du 16 aoû
1901 autorisait, en outre, « les unions d'associatio
ayant une administration ou une direction centrale »

La loi de 1901 n'a rien terminé : en fait, elle lais
subsister le problème en son entier, quoi qu'e
puissent dire les circulaires ministérielles et les d
monstrations doctrinales. (1) La preuve en est qu
certains agents de l'Etat, administrativement rép
tés fonctionnaires, ont continué à revendiquer
droit de se syndiquer, sans vouloir se contenter
l'association même déclarée. Est-ce que d'ailleu
l'attitude de l'Etat ne paraît pas établir le bien-fon
de cette revendication, puisque tout en faisant seco
daires les différences entre les deux sortes d'ass
ciations, il fait défense itérative à ces fonctionnair
de se servir de la loi de 1884 ? Si l'un demande
syndicat, si l'autre le refuse, ne faut-il pas conclu
qu'il y a des différences ? En fait, le gouverneme
fait donc une distinction de fond, mal dissimul
dans ses parallèles tendancieux.

L'article 3 de la loi du 21 mars 1884 indique de
manière suivante à quel objet peuvent tendre l
syndicats : « Les syndicats professionnels ont exc
« sivement pour objet l'étude et la défense des in
« rêts économiques, industriels, commerciaux
« agricoles. » Et l'article 2 ne prévoit comme memb
dans chaque syndicat que les individus ayant d
intérêts professionnels communs, sinon direc
ment, du moins par connexité ; et la plupart d
commentateurs, aidés par la Cour de cassation,
reportent aux discussions longues et troublées q
ont préparé le vote de cette « loi de liberté » po
faire observer que le Parlement n'a eu en vue q

(1) Fontaine et Picquenard, op. cit., n° 463.

vriers, à l'exclusion des fonctionnaires et ions libérales (1) : « Les syndicats profession- de patrons ou d'ouvriers », dit en effet for- ιent l'article 6.

i de 1901 ne parle pas de défense d'intérêts ionnels, mais de « la mise en commun, d'une ι permanente, des connaissances ou de l'acti- des contractants dans un but autre que artager des bénéfices » (art. 1) ; et laissant nite le champ de la liberté, l'article 3 ne pro- ıe les associations dont l'objet serait « *illicite, aire aux lois, aux bonnes mœurs* ou qui au- ιt pour but de *porter atteinte à l'intégrité du toire national et à la forme républicaine du rnement* ». Ce qui veut dire que tous les ci- peuvent former des associations, en toute , quel que soit leur objet, fût-il professionnel, pement des intérêts professionnels étant légal la loi de 1884. C'est en ce sens que l'on peut ıe *le groupement professionnel est tombé dans le ommun depuis la loi de 1901*. On voit la consé- de cette liberté des objets de l'association : rses professions à qui le groupement syndical re interdit par la loi de 1884 pourront former ociations qui, mises en mouvement par l'in- rofessionnel, constitueront à leur profit de vé- s syndicats, à quelques différences près dans cité juridique. D'où cette conclusion : l'intérêt t de base aux syndicats, qui seul légalement ur servir de base, peut également servir de gale aux associations prévues par la loi de 1901. éduction est rigoureuse. On ne saurait la re- n tirant argument de l'article final de la loi du let 1901, qui est ainsi conçu : « Il n'est en rien gé aux lois spéciales relatives aux syndicats

---

risprudence de la Cour de cassation : **Dalloz**, P.
t dire que Waldeck-Rousseau était **d'un avis**
, *Traité de législation industrielle*, (2e **édit.**

« professionnels, aux sociétés de commerce, aux « sociétés de secours mutuels. » Le professeur Berthélemy l'a cependant prétendu (1) en ces termes :

« J'estime, a-t-il dit, que dans la rigueur du droit « actuel, même depuis que la liberté des associa- « tions laïques a été reconnue, on ne peut légale- « ment admettre la formation d'associations des « métiers qui ne jouissent pas de la liberté syndi- « cale. Les associations professionnelles d'institu- « teurs, l'association des contributions indirectes « ne sont pas plus légales présentement que ne le « seraient des syndicats d'instituteurs ou d'em- « ployés de la régie. »

Il est évident que la loi de 1901 ne saurait avoir pour effet de rendre légal un syndicat qui serait illégal aux termes de la loi de 1884 : cela n'est pas contestable ; mais c'est la seule conséquence que l'on puisse raisonnablement tirer de l'argument de texte mis en avant par M. Berthélemy. On peut poser en principe, tout au contraire, que les groupements professionnels ne doivent pas nécessairement prendre la forme syndicale : l'article 3 de la loi donne la liberté d'association sans restriction ; la liberté est agrandie au point qu'il y aura des syndicats professionnels et des associations professionnelles, qui ne différeront que par l'étendue de leur capacité juridique. « Il n'est en rien dérogé », appuie le subtil controversiste ; cela peut-il signifier autre chose sinon que la loi de 1884 n'est pas abrogée, et que ceux qui voudront l'utiliser n'en seront pas empêchés par la formule générale de la loi de 1901 ? La loi de 1901 doit être interprétée très largement, si l'on veut s'en tenir aux intentions libérales qui ont été exprimées pendant sa préparation ; intentions manifestées d'une façon éclatante dans l'article 3. Tout cela est parfaite-

(1) *Le Temps*, numéro du 27 janvier 1906 *(La Crise du fonctionnarisme)*.

ment clair : l'auteur du beau *Traité de droit administratif* fait le procureur.

Au reste, notre interprétation est celle de M. Rouvier à la Chambre, qui, à la séance du 7 novembre 1905, a spécifié « les facilités nouvelles que les fonc« tionnaires trouvent dans la loi de 1901, pour coor« donner leurs efforts, se grouper, *défendre leurs « intérêts professionnels*... »

De même que les syndicats, les associations conformes à la loi de 1901 peuvent s'unir en fédération : c'est en ce sens que s'est prononcé, en réponse à une question posée par M. de Ramel, le rapporteur de la loi devant la Chambre, M. Trouillot, au nom du gouvernement et de la commission (1) ; le décret du 16 août (art. 7) n'a fait que donner un caractère réglementaire à une faculté que les tendances générales de la loi auraient suffi à faire admettre, indépendamment de cette précision donnée par les travaux préparatoires. Il faut même ajouter, toujours en se référant aux affirmations du rapporteur à la même séance, qu'il est légal de constituer des fédérations comprenant des associations poursuivant des objets différents. (2)

De la généralité des termes dont s'est servi le rapporteur, de la généralité de l'article 7 du décret du 16 août, il faut conclure que des syndicats formés légalement peuvent s'agréger à des associations conformes à la loi de 1901, et inversement, le droit d'association n'étant défendu qu'à ceux qui auraient en vue des objets illégaux ou immoraux. Or, un syndicat légal et une association respectueuse des prescriptions de l'article 3 forment des groupements légaux qui échappent à tout vice constitutionnel leur enlevant le droit à l'association. Il pourra donc se constituer, à notre avis, des fédérations compre-

(1) Séance du 7 février 1901.
(2) Cf. Trouillot et Chapsal, *Du contrat d'association* (1902), 125 et s.

nant des associations professionnelles et des syn
cats, c'est-à-dire une association comprenant des
ments dont la capacité juridique sera inégale, les d
lois organiques ayant en effet établi des différen
de capacité entre ces deux formes de groupement
n'y a qu'à constater le fait sans vouloir en tirer un e
barras d'ordre légal contre les fédérations, car la
est expresse. Tout ce que l'on peut ajouter, c'est q
la fédération ne pourra avoir une capacité plus ét
due que les éléments qui la composent : sa capac
sera fixée par la capacité la moins étendue, ce
des associations suivant la loi de 1901.

Si les associations dans toute la mesure où el
peuvent être professionnelles jouent le rôle de sy
dicats, il n'en faut pas moins conclure qu'il y a en
les unes et les autres de grandes différences ; ce s
ces différences que dissimulent les parallèles t
dancieux du gouvernement.

Le syndicat, c'est le droit privé, c'est-à-dire l'a
plication aux rapports entre l'Etat et les foncti
naires de toutes les règles qui sont applicables en
employés, ouvriers et patrons. C'est là ce que
doute l'Etat : n'être plus qu'un patron, obligé à
responsabité en cas de renvoi intempestif, oblig
la discussion sur le pied d'égalité pour tout ce
concerne les questions professionnelles, justicia
des tribunaux civils et des coalitions. L'Etat p
tend défendre son privilège de commandement,
irresponsabilité menacés par le droit privé.

M. Dejeante a déposé la proposition de loi s
vante (1), en date du 14 octobre 1902 : « La loi sur
syndicats est applicable à tous les salariés sans d
tinction. » A la date du 26 janvier 1903, M. Vaill
déposait une proposition (2) dont l'article 2 d
dait : « Les syndicats ou associations professi
nelles, quels que soient la fonction publique ou p

(1) *Doc. parlem.* n° 313, J. O., p. 624.
(2) *Doc. parlem.* n° 703, J. O., p. 93.

, le nombre, le sexe, la nationalité de leurs mbres, et quelle que soit la profession qu'ils rcent, tous les salariés de l'Etat, des départents et des communes, comme ceux de l'industrie, 'agriculture et du commerce, pourront, ainsi que rs fédérations et leur confédération, se constir et s'organiser librement, sans autorisation du ivernement. »

a *Ligue des Droits de l'Homme* demande le droit syndicat pour tous les fonctionnaires de gestion : st ce qu'elle a décidé après délibération, à son emblée générale de 1905. Quant aux fonctionnaires utorité, elle défendra leur droit à s'associer prosionnellement, conformément à la loi de 1901.

CHAPITRE IV

Le droit de grève des fonctionnaires et des ouvrie des exploitations de l'Etat

Les associations de fonctionnaires posent l
tion du droit de grève, ou plutôt la nécessit
controverse des partis la leur ont imposée ; ma
directement que les associations, les syndic
fonctionnaires : on peut même dire que c'est
importante des questions soulevées au cou
premières agitations dans les services de l'Et

La question n'est prévue ni par la loi de 1
par la loi de 1901, qui ni l'une ni l'autre ne
de la cessation concertée du travail. Elle est
en fait par le raisonnement suivant : les sy
et les associations étant déjà dans un certa
des coalitions, des « concerts », comme dit l
pénal, n'est-il pas à craindre qu'ils ne pous
ses dernières limites le concert qu'ils cons
déjà ? Voilà la conséquence que l'on a prévue
prétendu l'arrêter en objectant, derrière les
124, 125 et 126 du Code pénal, que les assoc
ne sont permises qu'à la condition d'arrêter
cert permis par les lois de 1884 et de 1901 à la
posée par le respect des services publics q
sauraît interrompre. Les fonctionnaires n'a
qu'une partie du droit de coalition lato sensu :

ciation sans la grève, sans l'ultimatum, ou coalition *stricto sensu*.

Question neuve : le professeur Garraud ne consacre pas cinquante lignes, d'ailleurs fort superficielles, à ces « crimes et délits théoriques ». (1)

La loi du 25 mai 1864, qui a légalisé le droit de grève, n'a été édictée qu'en vue des conflits entre ouvriers et patrons ; ses rédacteurs n'ont pas pensé aux grèves dans les services publics. Il ne peut donc être question de l'appliquer aux fonctionnaires. Ne leur serait applicable que le Code pénal, qui paraît prohiber formellement les coalitions de fonctionnaires.

Il y a lieu tout d'abord de délimiter l'étendue de cette question. La question ne se pose *en droit* que pour les fonctionnaires détenant « une partie de l'autorité publique », car c'est à eux seuls que fait allusion l'article 123 du Code pénal, seul texte prohibitif. Par conséquent sont en dehors de la prohibition, sans aucun doute possible, les fonctionnaires de gestion, les employés et ouvriers des monopoles et régies de l'Etat, les employés et ouvriers des communes et des départements, voire même, mais ce qui peut être contesté, « les agents de la force publique, qui sont sans droit de décision et dont l'office se borne à exécuter les ordres du gouvernement ». (2)

L'article 123 est ainsi conçu : « Tout concert de « mesures contraires aux lois, pratiqué soit par la « réunion d'individus ou de corps dépositaires de « quelque partie de l'autorité publique, soit par « députation ou par correspondance entre eux, sera « puni d'un emprisonnement de deux mois, etc... » Le reste de l'article prévoit les pénalités, qui n'importent pas ici à la discussion.

---

(1) *Traité du droit pénal français* (Paris, Larose), t. III, p. 58 et 59.

(2) *Dict. de l'Administration*, de Maurice Block (V° Fonctionnaires).

une espèce de coalition qui se présente au premie aspect comme passive dans ses moyens d'exécution et dont les résultats troubleraient la société à un hau degré : *ce sont les démissions combinées*, et dont l'ob jet ou l'effet serait d'empêcher ou de surprendre l justice ou tout autre service public. » (1) Il s'agit don bien de démission ; si maintenant l'on objecte que l fait qui importe, c'est l'interruption des service publics, et non le moyen, grève ou démission collec tive, il faut répondre que l'interprète est lié par u texte précis : se préoccuper de ces conséquences, c serait faire une démonstration tendancieuse.

Bien loin d'impliquer l'abandon de la fonction o de l'emploi, la renonciation à l'obligation de travai la grève, exprime tout au contraire l'attachemen à la fonction, à l'emploi, à l'obligation ; car l'obje de la grève est la réfection, l'amélioration de l fonction, de l'emploi, des conditions du travail. U propriétaire qui abandonne sa maison en vue d' faire exécuter des travaux n'abandonne pas so droit de propriété : il faut même dire qu'il ne pens qu'à le bonifier. Voilà bien l'état d'esprit du grè viste.

On pourrait être embarrassé par l'intitulé de l section de ces articles : coalitions de fonctionnaires On dit couramment : Les coalitions de fonctionnaire sont interdites par le Code pénal. Qu'est-ce don qu'une coalition ? Coalition est un mot très général qu signifie : union, réunion ; le répertoire Fuzier-Her man traduit : « Plan concerté et arrêté entre plu sieurs personnes pour parvenir à un but commun. » (Le mot est si général dans la langue courante qu'i peut s'appliquer, en fait, aux grèves et aux associa tions, et cela est si vrai qu'avant la loi de 1901, l'ill

---

(1) Locré : *La législation commerciale et criminelle de France*, t. XXIX, p. 455 (Séance du 5 février 1810).

(2) V° *Coalitions de fonctionnaires*, n° 3.

des associations professionnelles de fonction-
s ne faisait pas doute en droit, pas plus que
des grèves de fonctionnaires : les mêmes arti-
ervaient à défendre tout groupement, perma-
ou temporaire.
'on s'en tient à l'explication du mot coalition
ée, par M.Paul Pic dans son remarquable *Traité
islation industrielle*, il faudrait rejeter toute
ification entre la coalition, le syndicat et la
; on va en voir la conséquence : « La coalition,
l, qui éveille toujours l'idée d'une lutte vir-
, d'un conflit au moins latent entre deux col-
ités, l'une ouvrière, l'autre patronale, ou entre
tron et son personnel, est le prélude assez
aire de la grève, ou suspension brusque de
il... Mais il serait cependant inexact de consi-
le mot coalition comme synonyme de grève.
alition est à la grève ce que l'ultimatum est à
claration de guerre. C'est une menace de con-
ui ne se transformera en lutte ouverte que si le
n, mis en demeure de faire connaître ses inten-
, ne fait pas à ses ouvriers, avant toute cessation
avail, des concessions jugées suffisantes. » (1)
quelques lignes plus loin, l'auteur fait une dis-
on analogue entre la coalition et l'association,
de la différence que constitue entre des grou-
nts la permanence ou l'éphémérité.
l'on tient pour bonne cette terminologie, il
ait conclure que la grève n'est pas plus pré-
lans le Code pénal par l'article 126 que par l'in-
de la section qui expressément ne vise que les
tions, c'est-à-dire une sorte d'association tem-
re ; aux termes mêmes de l'intitulé de la sec-
il faudrait non moins nécessairement conclure
n'a pas davantage prévu l'association de fonc-
aires. Il n'y a donc pas d'argument à tirer du

Traité de droit industriel (Paris 1902, 2me édition).

mot, ni contre les associations, ni contre les grèves de fonctionnaires. Peut-être n'est-il pas sans intérêt d'ajouter que le mot coalition, qui est le titre de la section, n'est pas répété dans les articles qui ne visent nommément que le concert de mesures contraires aux lois. C'est les associations qui désormais vont constituer en fait les « concerts » prévus par le Code pénal, concerts que la loi de 1901 a uniformément légalisés, sous la réserve, de style, qu'ils ne porteront pas atteinte aux lois.

Les autres articles de la section, cotés 124 et 125, visent non plus des démissions ni des concerts contraires aux lois, mais des complots, des refus concertés d'obéissance à la loi et aux ordres du gouvernement.

Une grève de fonctionnaires pourrait procéder du complot, mais non toute grève ; toute grève n'es pas davantage nécessairement un acte de désobéis sance aux lois. Chez les ouvriers, il est en effet de grèves dont l'unique objet est de contraindre au res pect des lois et des contrats, telle par exemple la grève des terrassiers du Métropolitain de Paris (1905) dont les revendications tendaient à l'application de lois sur l'hygiène, le marchandage, enfin à l'exécu tion des contrats passés entre la Ville et les entre preneurs publics, les uns et les autres violés pa ceux-ci. C'était une grève légalitaire, le refus du travail constituait un acte de résistance légale : l'ad ministration le reconnut en admettant le bien-fond des réclamations ouvrières. On peut donc suppose des grèves qui ne constitueraient ni des complots n des actes contre l'exécution des lois.

Reste l'objection que l'on pourrait tirer de la dé sobéissance aux ordres du gouvernement, prévu et punie par l'article 124. Il est d'abord nécessair d'observer que cet article doit être interprété dan ses rapports avec l'article précédent : il débute e effet par ces mots : « Si par l'un des moyens exprimé ci-dessus... »

; sont donc ces moyens ? C'est la réunion
:dus ou de corps dépositaires de quelque par-
autorité publique, « la députation », la « cor-
lance ». Or, de l'argumentation faite sur l'ar-
4, il résulte que ces moyens ne sont défen-
uis la loi de 1901 que dans la mesure où ils
t un objet illégal ; ils ne sont pas illégaux en
mes, par nature ; ils sont, au contraire, lici-
eux-mêmes, par nature ; ils ne deviennent
que lorsque leur objet est illégal : l'objet
onnel n'est pas illégal. Ce sont ces moyens
ɜ l'article 124 ; c'est à leur existence qu'il lie
ıalité ; désormais légaux dans la mesure
liquée, la pénalité qui les vise doit donc dis-
comme sans cause.
cle 126 a toujours été interprété dans un
ısif ; les articles 123 et 124 n'ont jamais été
ıtés à l'aide de la loi de 1901, qui a agrandi,
est incontestable, le champ de la liberté
:tionnaires, en même temps que celui de
citoyens, tous également appelés à bénéficier
rat d'association. Les textes sont précis. S'ils
ıs été interprétés dans le sens de la liberté,
e le gouvernement ne s'est appuyé que sur
ımentaires du Code pénal antérieurs à la
901 (1).
rticles du Code pénal ne visent que les fonc-
:es d'autorité : la controverse sur le droit de
ırait donc dû les concerner seuls. M. Rou-
ésident du conseil, et M. Thomson, ministre
ırine, ont cru devoir étendre aux ouvriers
ınaux une prohibition qu'aucun texte ne jus-
de près ni de loin, ni immédiatement ni

---

est pas question ici de la désobéissance hiérarchique
onnaires, qui tout en présentant certains points de
ec les coalitions, ne se confond pas avec elle ; elle a
ité spéciale. (Cf. R. de Lacour, *La résistance aux
'autorité publique*, thèse, Paris, 1905, p.

par prétérition, ni par aucun de ces arguments de logique qui font la gloire des chicanes d'école.

M. Rouvier a dit à la tribune du Sénat, à la séance du 14 novembre 1905, ces paroles qu'un juriste consciencieux devra déclarer séditieuses : « Le gouvernement tout entier est décidé à déclarer qu'il n'admet pas que les ateliers qui travaillent pour la défense nationale puissent faire grève. (Applaudissements prolongés sur tous les bancs.) Quand nous nous trouverons en présence de réclamations, si pressantes qu'elles soient, mais qui ne sauraient être accueillies sans affaiblir la puissance défensive de l'Etat, sans porter atteinte, la preuve en est récente, à des principes que le gouvernement a le devoir de sauvegarder, nous saurons résister... » (1)

Pour l'examen de cette question, il faut se référer aux principes posés au chapitre II de cette étude. Les ouvriers des arsenaux ne sont détenteurs d'aucune puissance publique, ils ne sont même pas des fonctionnaires de gestion, mais des ouvriers unis à l'Etat par un contrat de louage de services, au même titre que les ouvriers des monopoles ; cette situation de droit privé leur donne une capacité dont les conséquences ont déjà été indiquées, notamment le droit de coalition. (2)

Que les grèves des ouvriers des arsenaux constituent un danger pour la sûreté de l'Etat, c'est un point à discuter, que nous laissons de côté ; il n'y a

---

(1) *Journal officiel* du 15 novembre, Débats parlementaires, Sénat, p. 1343, 3e colonne. — Cf. la seconde séance de la Chambre du 17 novembre où la question fut reprise.

(2) La Chambre, à la suite de l'interpellation Jourde sur le droit de grève contesté par M. Jonnart, ministre des travaux publics, votait l'ordre du jour suivant, qui fit tomber le ministère Casimir-Perier : « La Chambre, considérant que la loi de 1884 s'appliquant aux ouvriers et employés des exploitations de l'Etat aussi bien qu'à ceux des industries privées, invite le gouvernement à la respecter et à en faciliter l'exécution. » (Séance du 22 mai 1894.)

u'une chose à retenir, c'est que si elles peuvent tre inopportunes, elles ne peuvent être considérées omme illégales, dans l'état présent de la législation. .es ouvriers du Creusot sont vis-à-vis de leur patron, abricant de canons et de blindages pour forteresses, lans la même situation juridique que les ouvriers e l'Etat patron, fabricant de vaisseaux de guerre Si n intérêt national s'attache à la cessation du travail dans les ports, un même intérêt devrait s'attaher à la cessation du travail de la part d'ouvriers de industrie privée au service de la défense nationale. (1)

Dans une circulaire aux préfets maritimes, le ministre, M. Thomson, a essayé de tourner ces difficultés légales en faisant de la grève une sorte de délit ivil : il ne vise, il ne pouvait viser juridiquement es articles du Code pénal qui punissent les coalitions de fonctionnaires ; il ne pouvait non plus viser quelque autre texte précis, restrictif de la liberté du travail et de l'industrie. Il s'est borné à s'attribuer un droit que s'attribuent beaucoup de patrons de l'industrie privée : celui de considérer la grève comme un cas de rupture du contrat de travail. C'est un droit sur lequel on discute beaucoup, admis ou rejeté avec une égale passion, objet des incertitudes de la doctrine et du parti pris de la jurisprudence. Ce n'est pas le lieu de l'examiner ; il n'y a qu'à le retenir tel qu'il a été invoqué, comme une preuve contre l'argumentation du gouvernement. Pour protéger la prérogative de la puissance publique, le ministre de la marine ne trouve à

---

(1) Une restriction au droit de grève pour les ouvriers des arsenaux est prévue par l'article 51 de la loi du 15 juillet 1889, aux termes duquel ils sont tenus de se mettre à la disposition du ministre de la marine, dès le premier jour d'une déclaration de guerre, sans qu'ils puissent invoquer aucun motif tiré de leur service, aucun motif d'ordre professionnel, tel une grève. Le texte est formel, mais il est de droit étroit.

[illegible] (1):
[illegible] des cou
[illegible]

[illegible] cor
[illegible] sa discussi
[illegible] impliciteme
[illegible] de puissan
publique. C'est là qu'il commet une confusion ina
[illegible] en droit : il ne peut dénier, déclarer illé
le droit de grève aux ouvriers qu'il emploie. Le dr
de grève fait partie de l'ensemble du droit privé
ne peut l'en détacher arbitrairement. (3)

Le droit des ouvriers des arsenaux parait d'a
[illegible] si peu de doute que deux sénateurs, M
[illegible] et Merlin, déposèrent le 21 décembre 18
une proposition de loi (4) en vue d'interdire le dr
de grève aux ouvriers des diverses exploitations
l'État et des compagnies de chemins de fer ; pro
sition reprise, avec quelques modifications, par
Trarieux, en qualité de garde des sceaux du cabi
[illegible], à la date du 4 mars 1895. Le projet, qui
devenant gouvernemental ne visait plus que
grèves dans les arsenaux et les chemins de fer,
retiré par le ministère Bourgeois, successeur du [illegible]

(1) M. [illegible] ancien ministre de la marine, a fait si[illegible] [illegible] de la Chambre des dép[illegible] du [illegible]

(2) [illegible] de la rupture du contrat de travail [illegible] M. Paul Pic, dan[illegible]

[illegible] en ordre du [illegible] par M. Rou[illegible]

[illegible]

re Ribot; maintenu à l'ordre du jour, il fut voté e Sénat le 14 février 1896, avec une forte majo- transmise à la Chambre le 20 juin 1898, la ɔsition sénatoriale ne fut pas discutée. Une elle transmission eut lieu le 12 juin 1902 (1), autre résultat.

st une discussion juridique que nous venons de ; il n'y a pas lieu d'examiner ici quelle por- ɔurrait avoir, au point de vue social, une grève ervices publics. Il est hors de doute qu'elle ɔquerait une perturbation importante dans l'E- ıais on peut se demander si cette perturbation plus grave qu'une grève des boulangers, des ıers, une grève des employés de chemins de 'st-il moins dangereux d'être privé de pain et ınde que de l'activité hiérarchique de l'Etat ? cela qu'il faut se demander, mais en ayant l'oublier les préventions contre ceux qui se rtent pour cesser en commun le travail. De- a loi de 1864, la grève n'est plus un délit ; c'est être ce que l'on oublie le plus souvent en cette re. (2)

gouvernement a refusé aux fonctionnaires le au syndicat parce qu'il a lié au syndicat ·ève, dont elle est évidemment le moyen al d'action ; elle lui est incontestablement ıon dans les textes, mais dans les faits. Sera-t-il ɔle d'empêcher ces vastes mouvements qui leur origine moins des permissions de la loi e la nécessité, rien qu'en refusant le droit syn- aux fonctionnaires ? S'il nous est permis d'ex- ːr ici un avis, c'est non à la répression que le rnement devrait songer, mais à prévenir les

---

hambre, *Doc. parlem.*, n° 36, *Journal officiel*, p. 492.

[. Dubief écrit dans son livre *A travers la législation* : « La vérité est que les agents de l'Etat seraient livrés éfense au caprice de l'administration toute-puissante, ıvaient pas le droit de grève. » (P. 11.)

causes de mécontentement dans le personnel des administrations publiques, causes qui ont été signalées par les hommes les plus respectueux envers la puissance publique. S'il veut réprimer, c'est au mécontentement légitime d'hommes lassés de mener une « vie dégradante » (1) qu'il s'attaquera : la répression n'aggravera-t-elle pas les causes de mécontentement pour le plus grand bien de l'inacceptable arbitraire ?

(1) *Le Temps*, n° du 30 janvier 1906.

CHAPITRE V

Conclusion

Le rapporteur à la Chambre de la loi sur les associations, M. Trouillot, disait : « Ce qui est un délit, entendez-le bien, c'est de pousser non à la transformation régulière des lois, mais à la violation des lois. » (1) Et M. Vallé ajoutait : « Il n'est pas défendu à une association de se former en vue d'obtenir des modifications à la loi, mais de faire quelque chose qui serait contraire à la loi. »

Les fonctionnaires ont donc le droit de se plaindre de leur situation professionnelle, qui est une situation légale ; ils peuvent faire campagne par les journaux, les brochures, les meetings, pour obtenir des modifications à leur statut, des améliorations à leurs traitements et pensions. De ce droit ils usent déjà : de nombreuses associations (douaniers, employés des contributions indirectes, agents des postes, instituteurs) ont saisi le Parlement par lettres ouvertes, par délégations, par résolutions de congrès. L'action a organisé, discipliné le mécontentement obscur des premiers jours ; elle l'a transformé en revendications précises, en délibérations et en critiques motivées.

On ne peut manquer d'être frappé du ton des mémoires et rapports rédigés par les associations : quant aux faits, ils sont documentés, pleins d'observation ; quant à la forme, écrits avec modération et fermeté ; quant à leurs conclusions, ils marquent à quel point est devenue nécessaire la collaboration des employés avec les chefs des administrations.

---

(1) Séance du 31 janvier 1901.

Dans un discours, dont un important fragment a été cité dans le premier chapitre de cette étude, le président de l'association des commissaires de police, M. Hennion, protestait contre le « paradoxe bureaucratique » qui sépare la direction de l'action; c'est ce « paradoxe » que toutes les associations de fonctionnaires combattent. Par elles, le fonctionnaire prétend s'intéresser à son travail : or, comment ce travail présentera-t-il pour lui un intérêt quelconque s'il n'est accompli que par la main qui gratte le papier, sans que jamais il soit invité à faire preuve d'initiative, d'intelligence, de l'esprit de coordination et d'invention ? Demande-t-il autre chose, sinon que l'on tienne compte des observations qu'il a pu faire dans le cercle de sa compétence technique? C'est de cette condition de collaboration qu'il fait dépendre la disparition de cette discipline militaire des bureaux de l'Etat dont M. Gerville-Réache a démontré le funeste effet au regard des particuliers dans un rapport budgétaire déjà ancien : « Le « subordonné est assez porté à considérer les ins-« tructions du chef comme des ordres impératifs; « de là bien des mesures fâcheuses qu'aurait évitées « un peu d'indépendance de la part du subordonné. « Si l'on suppose qu'il en est toujours ainsi dans « les divers degrés de la hiérarchie, on en arrive à « former des bureaux d'où toute discussion des « affaires est bannie et où l'ordre du directeur exé-« cuté du haut en bas de l'échelle, suivant la loi de « l'obéissance passive, laisse peu de place à l'étude, « à l'initiative, à la responsabilité personnelle de « ses collaborateurs. » (1)

Cette participation collective des agents d'une administration à son fonctionnement, un député qui appartient à un parti très éloigné de celui de M. Gerville-Réache, le citoyen Sembat, en indiquait en ces termes la nécessité : « L'homme moderne, jugé

(1) *Rapport sur le budget de la marine* pour l'exercice 1886, p.89.

« assez sage pour participer, comme électeur, à l'or-
« ganisation du pouvoir politique, doit devenir aussi
« capable de participer comme travailleur à la tâche
« qu'il accomplit. Loin que cette tâche en soit
« moins parfaite, l'exécution en sera toute pénétrée
« de vie, débarrassée de tout élément artificiel,
« inerte, de toutes ces routines surannées, de ces
« consignes qui survivent à leur cause, de ces pres-
« criptions baroques qui gênent et agacent le public,
« fatiguent inutilement le personnel et gaspillent
« l'argent du contribuable. » (1)

Cette collaboration a déjà donné quelques bons résultats dans une administration publique, si l'on en croit un juge que l'on doit considérer comme d'autant moins récusable que ses fonctions ne le prédisposent pas à la bienveillance hiérarchique. Le ministre du commerce (M. Dubief) disait à un banquet de l'association générale des agents des postes, à la date du 12 juin 1904 : « Par votre asso-
« ciation, vous défendez l'intérêt du public et le
« vôtre; *vous avez créé un admirable instrument de*
« *réformes*; vous donnez à l'administration des con-
« seils qui lui sont profitables; vous le faites avec
« cette intelligence du travail que seuls les hommes
« du métier que vous êtes peuvent y apporter.
« Nous avons considéré que votre rôle était excel-
« lent... » (2)

De ce rôle réformateur on peut donner cet exemple

(1) *Rapport sur le budget des postes et télégraphes pour l'exercice 1902*, p. 112.

(2) Le conseiller national suisse Sulzer, à la date du 22 mars 1905, a proposé la motion suivante : « Le Conseil fédéral est invité à examiner et à rapporter par-devant les conseillers de la Confédération la question de savoir s'il ne faudrait pas instituer avec le personnel des divers services de l'administration fédérale et des chemins de fer fédéraux des délégations ayant pour mandat de soumettre aux supérieurs les propositions et desiderata d'ordre général qui se produisent à l'occasion du service, de même que tous griefs et vœux formulés à titre individuel par des employés. » (*Bulletin officiel international du travail*, n° 1-4, 1905, p. 113.)

précis. L'association des conducteurs et commis des ponts et chaussées demanda naguère au ministre des travaux publics, M. Tillaye, des augmentations de traitements ; mais ces augmentations, elle ne les demandait que comme conséquence d'un certain nombre de suppressions, par voie d'extinction, de postes inutiles : 1.100 conducteurs et 100 ingénieurs. M. Baudin, successeur de M. Tillaye, donna la vie réglementaire à une partie de ces réclamations par le décret du 7 novembre 1899, qui prévoit la suppression annuelle d'une soixantaine d'emplois de conducteurs et d'une soixantaine de commis. Ce fut une réforme gratuite. Aujourd'hui encore l'association, qui comprend la presque unanimité du personnel, propose, sur 6.100 agents, la suppression de 1.500 d'entre eux. L'intervention de l'association s'applique donc non à surcharger les services, mais à les alléger, à les faire mieux fonctionner. (1)

Il est divers points de la question des fonctionnaires sur lesquels l'accord paraît être fait définitivement, mais ces points d'accord restent dispersés ; il faudrait les rapprocher. D'abord la routine des administrations publiques : elle a rendu les bureaux insupportables, autant aux fonctionnaires qu'aux administrés. Les doléances du public, les revendications des employés en ont fait la preuve. Ensuite, on paraît être non moins d'accord sur une des causes de cet état de choses : l'ingérence parlementaire dans les services, l'existence d'un intérêt électoral, précis et tangible, au lieu et place de l'intérêt général invoqué à la tribune des Chambres.

Or, quel moyen d'empêcher ces interventions préjudiciables au bon fonctionnement des services, sinon de donner un état juridique aux fonctionnaires, en mettant à leur disposition les moyens de le faire respecter ? C'est un des articles du programme des

---

(1) G. Cahen, *Les associations de fonctionnaires*, *Revue Bleue* du 22 juillet 1905, p. 119.

associations : un système de recrutement et d'avancement régulier, contrôlable ; l'institution de conseils disciplinaires, avec garanties juridictionnelles. (1)

Et quel moyen d'empêcher la routine et l'apathie des services publics, sinon d'accorder aux fonctionnaires l'initiative et la liberté dans leur travail, dans leurs fonctions, sinon de les *intéresser* moralement à leur besogne technique ? C'est un autre des articles de leur programme : collaboration des fonctionnaires associés à la gestion des services publics.

Libres, les fonctionnaires seront responsables ; responsables, ils seront actifs, ils réfléchiront sur leur travail ; ces réflexions ne pourront que profiter au service. Il y a là une série de conséquences qui s'enchevêtrent les unes dans les autres, se servant mutuellement de cause et d'effet, suivant une loi pratique que chacun peut observer autour de lui

La vie, l'initiative dans les services publics ne sauraient dépendre d'une réglementation par voie d'autorité, d'une réglementation inexorablement prévoyante : la paperasserie bureaucratique, le contrôle hiérarchique nous ont donné là-dessus une leçon irréfragable. C'est à cette leçon qu'il faut rapporter toute notre expérience d'administrés : c'est donc à elle qu'il faut se référer pour rechercher la solution du problème.

Le problème ne peut donc être posé que dans les termes suivants : trouver une organisation telle que spontanément, par nécessité intérieure, les administrations agissent avec intelligence, compétence, initiative, vivacité. Ces termes imposent la solution. Si la hiérarchie bureaucratique a été incapable de nous fournir cette spontanéité d'intelligence, de

---

(1) « Nul fonctionnaire ou employé ne pourra être révoqué qu'après avoir été appelé à fournir des explications devant le conseil chargé de la formation du tableau d'avancement. Dans le cas d'urgence, une suspension dont la durée ne dépassera pas deux mois pourra être prononcée. » — Proposition de loi de M. Marcel Barthe, sénateur (1886).

compétence, d'initiative, de vivacité, ne semble-t-il pas s'imposer de laisser le champ libre à la liberté et à la capacité technique ?

Les associations de fonctionnaires ont déjà commencé dans l'Etat leur travail de liberté et de réorganisation technique : à leur action, soyons certains que seules elles sont capables d'assurer les réformes, parce que la compétence et la liberté ne peuvent être que le fait d'hommes compétents et libres. C'est la nécessité même des choses qui le démontre.

On a dit que les associations se substituaient ainsi au gouvernement et au Parlement, seuls compétents constitutionnellement pour décider de l'aménagement des services publics. Sans doute, mais est-il possible d'empêcher cette substitution ? Il semble bien que M. Antonin Dubost, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, a répondu à cette question en des termes qui doivent être considérés comme la conclusion de toute l'effervescence administrative de ces derniers mois. Après avoir remarqué que ses rapports précédents (1901 à 1904) avaient tous démontré que l'organisation actuelle de nos services publics (plus particulièrement le service des retraites, du recouvrement de l'impôt, des monopoles, des établissements industriels de l'Etat) (1) était une « cause permanente « de désordres et de gaspillages », il ajoutait que ses critiques, persévérantes, justifiées, n'avaient provoqué aucune réflexion salutaire dans les services incriminés. « On aurait pu croire cependant, écrit- « il, qu'après tant de critiques auxquelles on n'a « rien pu objecter, des tentatives pour améliorer, « sinon encore détruire complètement certaines « traditions administratives, auraient été faites. « Nous avons le regret de dire qu'aucune ne s'est « manifestée et que les abus signalés, si répréhen- « sibles, si écrasants qu'ils soient pour le budget,

---

(1) P. 84 et 85.

« continuent à peser sur lui de tout leur poids. »

Toutes ces questions sont actuellement l'objet des études des associations de fonctionnaires. Au cours de son rapport, M. Dubost remarque lui-même en effet que les « abus sont signalés chaque jour... par ceux qui sont contraints d'y participer ».

Des centaines de milliers de fonctionnaires luttent pour l'amélioration des conditions de leur vie et de leur travail : on ne peut prévoir encore quel en sera le résultat final. D'eux, nous ne pouvons affirmer qu'une chose : c'est qu'ils combattent contre un état de choses universellement déclaré mauvais. Cela devrait suffire à leur assurer la neutralité du gouvernement, sinon même sa bienveillance, si les lois de l'expérience la plus certaine ne nous empêchaient de nous abandonner à cet optimisme facile. Les fonctionnaires, de cela nous sommes sûrs, n'obtiendront que le fruit de leur patience, de leur solidarité et de leur courage ; ce qu'ils gagneront, ce sera à leur effort qu'ils le devront ; ils ne peuvent compter que sur eux-mêmes. Cela ne devra pas certes les décourager : la qualité du résultat n'en sera que meilleure et lui-même plus durable.

Le plus illustre des jurisconsultes modernes, Ihering, rare et puissant génie, a montré que la formation du droit ne peut être que le prix d'une lutte ; il disait : « Le droit n'est pas une pure théo-
« rie, mais une force vive. » Et il ajoutait : « Chaque
« particulier, obligé de soutenir son droit, prend sa
« part à ce travail national et apporte son obole à
« la réalisation de l'idée du droit sur la terre. » Sa conclusion tenait dans ce court aphorisme, produit d'une longue étude du droit romain, le plus vivant des droits : « A la maxime *Tu gagneras ton pain à la sueur de ton front*, correspond avec tout autant de vérité celle-ci : *Tu trouveras ton droit dans la lutte.* » (1)

---

(1) *La lutte pour le droit* (1872), trad. de Meulenaëre (Paris, 1890), p. 1 et 113.

ANNEXES

ANNEXES

I

Le Recours pour excès de pouvoir

Ce recours a pour effet de faire annuler tous les actes de l'administration viciés pour une des causes suivantes : incompétence, vice de forme, violation de la loi et des droits acquis, détournement de pouvoir.

Il est intéressant de noter que le Conseil d'Etat, après une longue hésitation, vient de considérer comme donnant ouverture au recours la violation d'un simple arrêté ministériel (Arrêt du 7 juillet 1905). En voici la partie la plus importante :

« Attendu qu'aux termes de l'arrêté ministériel du 19 mars 1900, qui règle les conditions d'avancement dans le personnel des conducteurs des ponts et chaussées, le grade de conducteur principal de première classe est attribué exclusivement à l'ancienneté ; qu'en vertu du décret du 23 mars 1904, cette disposition régit aujourd'hui les avancements de classe des sous-ingénieurs ; qu'en conséquence le requérant, qui lors de cette promotion de 1904 occupait le troisième rang parmi les sous-ingénieurs de seconde classe, devait nécessairement figurer au nombre des cinquante sous-ingénieurs qui ont été élevés à la première classe de leur grade par arrêté ministériel du 17 septembre 1904 ;

« Déclare que le ministre des travaux publics a commis un excès de pouvoir en ne comprenant pas le sieur W.... dans ladite promotion ;

« Décide que le sieur W.... doit être élevé à la première classe de son grade, et ce à partir du 1er juillet 1904.... » (1)

(1) *Revue du Droit public*, 1905, n° 3, p. 561.

II

Différences juridiques entre les Syndicats et les Associations.

LE MANIFESTE DES INSTITUTEURS SYNDICALISTES

Quoi qu'on en dise, ce sont moins des différences légales utiles qui les séparent que les tendances qu'on leur prête. Lorsqu'on interdit aux fonctionnaires de se syndiquer, c'est la grève que l'on pensa interdire, par voie de conséquence.

M. Emile Glay, secrétaire du syndicat des instituteurs de la Seine, a indiqué dans un article intéressant de l'*Humanité* (n° du 18 décembre 1905) quelques différences, dont certaines paraissent juridiquement contestables. Il est utile de les grouper et de les examiner un peu plus longuement qu'il n'a été possible au cours de l'étude.

1° « La loi de 1884 donne nettement le droit de créer une association professionnelle.... La loi de 1901 ne définit pas nettement ce droit que donne le syndicat. Bien mieux, l'article 3, qui prévoit la dissolution de l'association fondée en vue d'un objet illicite, s'applique admirablement à nos amicales (d'instituteurs). »

La loi de 1901 ne pose aucune restriction au droit d'association, par conséquent une association professionnelle de fonctionnaires est légale. Le contrat d'association étant tombé dans le droit commun, les dérogations doivent être expresses; une dérogation ne pourrait donc résulter de l'article 3, attendu qu'aucun texte ne déclare illicite, contraire aux lois, la défense de l'intérêt professionnel. C'est, au surplus, ce qu'a reconnu M. Rouvier, président du conseil, à la tribune de la Chambre, le 7 novembre 1905 : « Quand mes collègues des travaux publics et du commerce invoquent les facilités nouvelles que les fonctionnaires trouvent dans la loi de 1901 pour coordonner leurs efforts, se grouper, *défendre leurs intérêts professionnels et qui, en quelque sorte, ne se distinguent des avantages concédés par la loi de 1884 que parce que la loi de 1901 élimine la possibilité de grève*, vous dites : Cela ne suffit pas.... La liberté de s'associer, la loi de 1901 la

ionne à tous les fonctionnaires. » (*Officiel*, n° du 8 novem-
bre 1905, 2e séance, p. 3088.)

2° « La loi de 1901 est muette sur l'union des associa-
tions ; si cette union existe, elle peut être l'objet de tra-
casseries administratives. »

L'article 7 du décret du 16 août 1901 prévoit formelle-
ment la constitution d'unions d'associations ; rendu dans
la forme des règlements d'administration publique, ce
décret a force exécutoire, absolument comme une loi. Si,
comme le rappelle M. Glay, le directeur général des con-
tributions a menacé l'union des fonctionnaires de cette
administration d'une dissolution judiciaire, c'est non à
l'union qu'il pensait, mais au caractère des fonctionnaires
qui lui semblait incompatible avec le droit à l'association.

3° « La loi de 1901 ne permet pas la création d'une caisse
de secours entre les associés. »

La loi de 1901 effectivement, à la différence de la loi de
1884 (art. 6), ne vise pas la création de caisses de ce genre
dans la dépendance de l'association : c'est le droit com-
mun qui est applicable, c'est-à-dire la loi du 1er avril 1898,
ainsi que le spécifie l'article 21 de la loi de 1901.

4° « La loi de 1901 ne reconnait pas le droit d'interven-
tion à l'association entre les associés et l'administration. »

Il faut répondre : Le syndicat, pas davantage. *En droit*,
le syndicat n'est pas, comme on parait le croire commu-
nément, le représentant légal obligé des ouvriers devant
le patron qui les emploie, même si le syndicat comprend
l'unanimité des ouvriers et employés. Cela est si vrai que
beaucoup de patrons refusent de reconnaitre le syndicat,
en se défendant d'entrer en discussion avec lui ; aucun
tribunal n'a jamais pu les contraindre à la discussion ;
cela est si vrai que les ouvriers font grève pour contrain-
dre le patron à reconnaitre leur syndicat ; cette pression
est le seul moyen légal dont ils disposent pour vaincre la
mauvaise volonté de l'employeur.
Les associations de fonctionnaires pourront intervenir
auprès des pouvoirs publics ; elles interviennent déjà.
Mais auront-elles la force de s'imposer ? C'est là une ques-
tion de fait.

5° « La loi de 1901 est muette sur le droit de donner son

avis dans les affaires contentieuses. La loi de 1884 reconnaît ce droit (art. 6 et 7). »

Il ne s'agit pas dans la loi de 1884 d'un droit à l'avis, d'une sorte de juridiction conférée aux syndicats dans les « questions se rattachant à leur spécialité »; mais de la faculté accordée au tribunal de recourir à la compétence d'un syndicat au lieu d'avoir recours à des arbitres, à des experts salariés. Rien n'interdit à un tribunal de faire le même appel à une association, de même que rien ne l'oblige à s'adresser à un syndicat. Cet avis, une fois donné, devient une des pièces de la procédure, comme un rapport d'expert : la loi indique, surérogatoirement d'ailleurs, qu'il devra être mis à la disposition des plaideurs.

La loi de 1884 n'a spécifié la légalité de ces interventions que parce qu'avant la loi de 1884 on avait contesté aux tribunaux la légalité de leur habitude de faire appel à la compétence des syndicats : on faisait remarquer que ces syndicats étaient des organismes illégaux. Les rédacteurs ont voulu préciser, pour éviter toute chicane basée sur cette contestation, qui était cependant devenue sans objet juridiquement.

6° « La loi de 1901 est muette sur le droit pour l'association de créer librement et d'administrer des offices de renseignements professionnels. La loi de 1884 donne ce droit. »

Les associations qui se créent en exécution de la loi de 1901 doivent avoir le droit de créer des offices de cette nature, comme conséquence du caractère professionnel qu'elles peuvent prendre.

7° « La loi de 1901 ne reconnaît pas à l'association le droit de déférer au Conseil d'Etat, par la voie du recours pour excès de pouvoir, un règlement de police relatif à la profession de ses membres. Un arrêt du Conseil d'Etat du 27 mars 1887 reconnaît ce droit au syndicat ».

L'article 7 de la loi de 1901 accorde aux associations le droit d'ester en justice. Raisonnant par analogie avec la jurisprudence en matière syndicale, MM. Trouillot et Chapsal écrivent dans leur commentaire de la loi de 1901 : « Quant aux actions qu'une association a la faculté d'exercer, ce sont celles qui sont relatives à la défense non pas des intérêts particuliers ou individuels des associés, *mais*

des intérêts collectifs et inhérents à la poursuite du but en vue duquel elle a été créée... » (1)

8° « La capacité juridique d'une association est limitée. La capacité juridique d'un syndicat est beaucoup plus étendue. »

Ceci est exact, mais il faut se demander si la capacité plus étendue du syndicat pourrait être d'un secours quelconque à une association qui ne vise que la défense des intérêts professionnels de ses membres. Comme le remarque M. Barthou dans son rapport, à la suite d'une comparaison entre les deux sortes de groupements, c'est « dans les dispositions relatives aux biens (2) que les syndicats professionnels trouveront un avantage marqué à se placer sous l'autorité et à invoquer le bénéfice de la législation qui les régit » (p. 58). Les associations de fonctionnaires n'ont pas besoin de fonds.

Ce parallèle terminé, il est important de faire remarquer que les associations ont le droit d'ester en justice (art. 6) : elles pourront donc participer à la défense des droits de leurs membres devant le Conseil d'Etat. La procédure du recours pour excès de pouvoir est dispensée du ministère des avocats.

Les associations de fonctionnaires peuvent jouer leur rôle de sociétés professionnelles, malgré que certaines des facultés syndicales leur demeurent interdites. Organisations destinées à sauvegarder leur statut et à l'améliorer, elles n'ont utilement besoin d'aucune de ces facultés ; et au fond ceux qui revendiquent le droit au syndicat songent moins à les obtenir (3) qu'à imposer par lui un caractère de droit privé au rapport qui les unit à l'E-

---

(1) *Du contrat d'association* (éd. des *Lois nouvelles*, 1902), p. 86.

(2) Les syndicats peuvent recevoir des dons et legs sans autorisation ; aucune disposition ne vise leur capacité de posséder des valeurs mobilières. « Leur capacité se rapproche sensiblement de celle des associations reconnues d'utilité publique. » (Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 402.)

(3) « Pourquoi les instituteurs veulent-ils se syndiquer ? Est-ce pour faire profiter leurs groupements des avantages que procure la loi de 1884 aux associations régies par elle ? Non ; les avantages sont, pour nous, d'importance secondaire. » Marcel Borit, secrétaire du syndicat des instituteurs des Deux-Sèvres. Lettre à *Pages Libres*, n° du 9 décembre 1905, p. 561.

tat : c'est là et là seulement, par voie de conséquence, qu'il y a une différence entre le syndicat et l'association.

Les instituteurs ont publié un manifeste qui renseignera utilement sur les tendances sociales d'un mouvement que les discussions trop exclusivement juridiques voilent un peu trop.

MANIFESTE (1)

Considérant qu'il est établi qu'aucun texte de loi ne dénie formellement aux instituteurs le droit de former des syndicats ;

Que, d'autre part, il n'est pas exact d'affirmer qu'il y ait une jurisprudence contre les syndicats d'instituteurs ;

Attendu qu'il s'est constitué, aussitôt après la promulgation de la loi de 1884, un syndicat des membres de l'enseignement, et plus récemment plusieurs syndicats d'instituteurs, sans que l'autorité judiciaire s'en soit émue, et que les poursuites contre les associations syndicales d'instituteurs n'ont commencé que sur l'injonction du pouvoir exécutif ;

Considérant cependant que si la loi ni la jurisprudence n'interdisent aux associations d'instituteurs la forme syndicale, elles ne la leur reconnaissent pas formellement non plus ;

Et qu'il appartient dès lors au pouvoir législatif d'en décider ;

Considérant qu'un projet de loi ayant cet objet est en instance devant le Parlement et qu'il doit venir prochainement en discussion ;

Les instituteurs syndicalistes croient devoir, dans le but d'éclairer l'opinion publique et le pouvoir législatif sur ce qu'ils se proposent en recherchant la forme syndicale, faire la déclaration suivante :

« *Si l'on admet qu'il soit dans la nature des choses et de l'intérêt supérieur de l'Etat que la capacité syndicale soit refusée aux agents qui détiennent une portion de la puissance publique, on ne saurait s'en prévaloir pour dénier aux instituteurs le droit de se constituer en syndicats. Notre enseignement n'est pas un enseignement d'autorité. Ce n'est pas au nom du gouvernement, même républicain, ni au nom de l'Etat, ni même au nom du peuple français, que l'instituteur*

(1) Ce manifeste, qui a paru dans la *Revue de l'enseignement primaire*, a été reproduit par le journal l'*Humanité*, dans son numéro du 24 novembre 1905.

ɪnfère son enseignement : c'est au nom de la vérité. Les ɪpports mathématiques, les règles de grammaire, non plus ue les faits d'ordre scientifique, historique, moral qui le nstituent, ne sauraient dès lors être soumis aux fluctuations une majorité.

« Il découle de ces principes que le corps des instituteurs besoin de toute son autonomie, et les instituteurs eux-mêmes la plus large indépendance. Or, cette autonomie du corps ɪseignant primaire et cette indépendance de ses membres ne uvent être pleinement réalisées que par la constitution en ndicats des associations professionnelles d'instituteurs.

« Les instituteurs syndicalistes croient, d'autre part, être ɪns le sens de l'évolution républicaine en réclamant pour urs groupements corporatifs la forme syndicale, comme ant la seule qui convienne à l'organisation démocratique l'enseignement primaire, qu'ils sont résolus à poursuivre.

« Les instituteurs sont, en effet, décidés à substituer à l'au- rité administrative, qui avoue son impuissance devant les gérences politiques, et aux influences politiques auxquelles s ont été jusqu'ici obligés d'avoir recours pour corriger les justices administratives, la force syndicale.

« Les instituteurs réclament la capacité syndicale pleine et ɪtière. Toutefois, il est profondément injuste d'affirmer que ur préoccupation soit de conquérir le droit de grève. C'est, s y insistent, dans une pensée d'organisation républicaine, ı'ils demandent au pouvoir législatif de leur reconnaître la pacité syndicale.

« C'est, enfin, pour des raisons morales de l'ordre le plus evé que les instituteurs réclament le droit de se constituer ı syndicats. Ils veulent entrer dans les Bourses du travail. s veulent appartenir à la Confédération générale du tra- ıil.

« Par leurs origines, par la simplicité de leur vie, les ins- tuteurs appartiennent au peuple. Ils lui appartiennent aussi ırce que c'est aux fils du peuple qu'ils sont chargés d'en- igner.

« Nous instruisons les enfants du peuple, le jour. Quoi de us naturel que nous songions à nous retrouver avec les mmes du peuple, le soir ? C'est au milieu des syndicats vriers que nous prendrons connaissance des besoins intel- tuels et moraux du peuple. C'est à leur contact et avec leur laboration que nous établirons nos programmes et nos ěthodes.

« Nous voulons entrer dans les Bourses du travail ꝑ

prendre de belles leçons de vertu corporatives, et y l'exemple de notre conscience professionnelle.

« Nous avons, de la forme syndicale, la plus haute tion. Le syndicat ne nous apparaît point créé uni pour défendre les intérêts immédiats de ses membres, nous semble qu'il doit se soucier autant de rendre pl table à la collectivité la fonction sociale que ses remplissent.

« Les syndicats doivent se préparer à constituer le des futures organisations autonomes auxquelles l'Eta tra le soin d'assurer sous son contrôle et sous leur réciproque les services progressivement socialisés.

« Telle est la conception syndicale que nous voule ter dans les Bourses du travail. Et telles sont les d'ordre théorique et d'ordre pratique, pour lesquel demandons au pouvoir législatif de reconnaître aux tions professionnelles d'instituteurs la capacité syn

En attendant, nous engageons tous les instituteurs listes à adhérer aux syndicats déjà existants.

Ont signé *à titre personnel :*

L. Roussel, *président des Normaliens de la Seine* : Co Cottet, Dufrenne, Gibouleau, Glay, Goyard, *conseiller tementaux de la Seine ;* Bazenant, *président du Con Bordeaux* ; Guilhard, *c. d., président du Congrès d* Mme Bonniface, *vice-présidente du Congrès de Lille, du conseil départemental de Seine-et-Oise* ; Mme De *membre du conseil départemental du Nord, vice-prési Congrès de Lille* ; Mme Mauger, *du syndicat du Cher, de la Commission permanente des Amicales* ; Murgier, *du Conseil supérieur de l'Instruction publique, prés l'Entente des conseillers départementaux, directeur Versailles* ; Bain, *secrétaire du syndicat des institut Var* ; Becquerelle, *ancien président de l'A. de la Somme secrétaire du syndicat des instituteurs de la Seine* ; l *président du syndicat des Côtes-du-Nord ;* Pastre, *anci taire du syndicat des instituteurs des Pyrénées-Ori* Borit, *secrétaire du syndicat des Deux-Sèvres :* Maury, *dicat des Deux-Sèvres, conseiller départemental* ; *du syndicat des Côtes-du-Nord* : Lions, *du syndicat conseiller départemental* ; Cambier, *président de l'A. et-Marne, conseiller départemental* ; Ferrier, *présiden des Bouches-du Rhône* ; Dolo, *conseiller départament Vendée* ; Carayon, *président de l'A. du Gard, memb*

m permanente de la Fédération; Vogt, *ancien se-* *l'A. de Seine-et-Oise*; Cuminal, *président de l'Union ue du Rhône*; Pothée, *conseiller départemental de er*; Faure, *conseiller départemental de la Dordogne*; *ipporteur de la question syndicale à l'A. de Seine-*)idot, *conseiller départemental de la Nièvre*; Mutin, *de la question syndicale à l'A. de la Haute-Marne*; *seiller départemental de la Côte-d'Or*; Gaude, *secré-* *1. de l'Isère*; Gervaise, *président de l'A. aveyron-* isseau, *conseiller départemental de l'Yonne*; Poti- *iller départemental de la Loire-Inférieure;* Roux- *conseiller départemental de la Drôme*; Vincenot, *le l'A. des Alpes-Maritimes*; Bareyre, *conseiller dé-* *il de Lot-et-Garonne, secrétaire du Congrès de Lille*; *nseiller départemental de la Côte-d'Or*; Alexandre *seiller départemental de Vaucluse*; Dartus, *conseiller ntal du Nord*; Jacquet, *conseiller départemental de sorier de l'Entente des conseillers départementaux*; *conseiller départemental de la Marne*; Guérin, *ent du Congrès de Lille*; Roméis, *conseiller dépar- u Doubs*, et Mme Roméis; Camboups, *conseiller dé- il du Gers*; Decaindry, *conseiller départemental du* Imbourght, *du syndicat des Deux-Sèvres*; Caillé, *départemental d'Eure-et-Loir*; Laplacette, *conseiller ntal des Basses-Pyrénées*; Vincent, *président de l'A. e*; Milon, *conseiller départemental du Loiret*; Ca- *ller départemental de la Mayenne*; Trochet, *conseil- mental de la Sarthe*; Rebeyrol, *conseiller dépar- e la Gironde*; Jeantet, *président de l'A. de l'Ain*; *sident de l'A. de l'Hérault*; Cazaux, *secrétaire de utes-Pyrénées*; Renaudie, Avril, Ronard, *de l'A. du* rier, *secrétaire général de l'A. de la Haute-Vienne*; *pporteur de l'A. de Vaucluse*; Goll, *de l'A. du Doubs*; *orier du Congrès de Lille*; Vesselin, *conseiller dé- il du Cher*; Silvestre, *trésorier de l'A. de Vaucluse*; *'A. de Vaucluse*; Léotard, *président de l'A. des es*; Fonsagrives, *secrétaire de l'A. de l'Hérault*; *seiller départemental de l'Orne*; Locq, *président de se*; Mme Lallement, Lallement, Mlle Risn, Lebas, en, Rebau, Lelarge, Neveux, Liégeois, *de l'A. des* Bacqué, *vice-président de l'A. du Gers*; Doublet, *départemental du Calvados*; Grémont, *conseiller ital de Seine-Inférieure, secrétaire du Congrès de* illez, *conseiller départemental du Nord*; Laudet et

Mme Laudet, *de l'A. de la Nièvre*; Magnien, *conseiller dé mental, secrétaire de l'A. de la Manche*; Chaudry, *secr général de l'A. de la Charente-Inférieure*; Antonin Fr et Joly, *du syndicat de la Seine*; G. Montillet, *conseil partemental de l'Ain*; Collet, *de l'A. de la Sarthe*; Le *conseiller départemental de la Meuse*; Bouet et Mme *de l'A. de Maine-et-Loire*; Montreuille, *conseiller dépar tal du Pas-de-Calais*; Bourion, *de l'A. de Meurthe-et-M* Simon, *conseiller départemental d'Indre-et-Loire*; Cl *de l'A. du Doubs*; Lemayre, *conseiller départemental Mayenne*; Foucher, *de l'A. de l'Eure*; Vidal, *conseiller temental des Pyrénées-Orientales*, Galy, *conseiller dé mental de l'Ariège*; Falgas, *rapporteur de la question cale de l'A. de l'Aude*; Prudhomme, *ancien président de Loir-et-Cher*; Dayre, *de l'A. de l'Ardèche*; Barthéle *l'A. de Meurthe-et-Moselle*; Lafon, *secrétaire général d grès de Bordeaux*; Arnauld, *conseiller départemental d rault*; Deghilage, *de l'A. du Nord*; Andrevon, *conseiller tenental de l'Isère*; Brouzet, *de l'A. de l'Aude*; Bord *l'A. de Maine-et-Loire*; Alfamercery, *de l'A. de la Loire*; *c. d., rapporteur du Congrès de Lille.*

III

L'avancement à l'ancienneté

Les agents des administrations publiques, d'acco ce point avec les ouvriers de l'industrie privée où gime est applicable, réclament l'avancement à l'a neté, « au tour de bête », comme disent ses advers C'est le système partiellement en usage en Alle pour tous les fonctionnaires du royaume de Pru pour les fonctionnaires impériaux subalternes.

Les traitements, au lieu d'augmenter avec les no tions à des postes nouveaux ou avec les élévatio classe, augmentent à l'ancienneté, comptée depui trée au service. A cet effet, on a calculé dans les di administrations le temps moyen que met un fon naire depuis sa nomination définitive à une place b taire (c'est-à-dire avec traitement minimum) ju moment où il touche le maximum non pas de la dans laquelle il entre, mais de celle que les fon naires de son rang atteignent ordinairement à la leur carrière... C'est dans les limites de cette p

ue le fonctionnaire doit régulièrement atteindre le maxi-ıum de son traitement, et cela par augmentation pério-ique tous les trois ans ; les sommes ainsi accordées sont alculées de façon que les premières augmentations oient plus fortes que les dernières.

Le fonctionnaire peut être privé de son augmentation xception faite pour les magistrats), mais l'administration upérieure doit en être avisée ; mais la période qui suit ne période de trois ans sans augmentation doit être rac-ourcie de tout le temps du retard. En fait il y a avance-ent régulier, sans interventions extérieures ; mais s'il 'avance pas hiérarchiquement, le fonctionnaire est ainsi ertain d'avancer pécuniairement (1).

IV

L'*Economiste français* du 18 novembre 1905 a ublié la lettre suivante qu'il intitule : *Le Favori-sme administratif et les Syndicats de fonctionnaires* :

Monsieur le Directeur,

Je lis toujours l'*Economiste français* avec intérêt ; ais, comme fonctionnaire, votre dernier article m'a rticulièrement frappé. Vous dites, en effet : Dans le ersonnel de plusieurs des importants services publics, s employés prétendent fixer seuls leurs traitements, urs conditions de travail et d'avancement et leurs re-aites. C'est ainsi que l'anarchie morale se propage. ignore pourquoi les services publics dont vous parlez ulent se syndiquer. Je ne connais à fond qu'un service blic, c'est celui auquel j'appartiens, et si vous voulez en me le permettre, je vous en dirai quelques mots.

L'administration dont je fais partie est une des régies iancières. Elle compte 4.500 agents ; tous sont bache-ers, beaucoup sont licenciés et quelques-uns ont leur ctorat. Elle recouvre près d'un milliard par an au prix difficultés sans nombre, et nul, sauf le directeur néral, ne peut y entrer sans avoir passé par le surnu-érariat.

Jusqu'en 1885, les agents de cette administration ient régis, au point de vue de l'avancement, non par

1) Kammerer, *La fonction publique en Allemagne* (1899) 287 et s.

des règlements écrits mais par de vieilles que se transmettaient religieusement les généraux et les chefs du personnel et qui éta sur le choix et surtout sur l'ancienneté. Pers plaignait.

Depuis cette époque, c'est-à-dire depuis vi surtout depuis dix ans, tout cela a changé ; o côté les vieilles traditions et c'est, aujourd'l plaisir qui règne en maître. Il n'y a plus ı ancienneté, il y a la volonté du ministre, dir sénateurs et les députés, et pas autre chose. cratie dans toute sa beauté. L'administration spécialement le bureau du personnel aurait p moyen du directeur général, enrayer le mal. I au lieu d'essayer de s'opposer au désordre, il ché, eux aussi, à en profiter. Ainsi, en 1885, huit directeurs sortant de l'administratio aujourd'hui il y en a vingt-deux ; en 1885, d vateurs sortaient de la centrale, aujourd'hu seize, huit sur dix des conservateurs de Par centraux ; enfin, sur vingt-sept directeurs classe, il y a onze centraux, et sur seize décorés, neuf ont pour origine la centrale, oi chaud en hiver, tout en obtenant un avancem leux, pendant que les camarades de provir tournée par le froid et la neige.

Autrefois, on arrivait, entre cinquante et s à un poste assez bien rétribué ; aujourd'hui q arrivent à ces places entre quarante et cinqu les gardent pendant vingt-cinq ou vingt-six que les autres finissent avec des traitement et des retraites insuffisantes. Il y a quelque chef de bureau de l'administration centrale, rante-cinq ans, a obtenu une conservation francs, il la gardera vingt-trois ou vingt-qua

Voilà donc une administration de 4.500 travaille pour gorger cent ou cent cinquante Résultat : le personnel est aigri et découragé l'avis de tous, 50 millions à gagner pour le encourageant le personnel dont le zèle a une ı directe sur les recouvrements, et pour cela il revenir aux anciennes traditions qui réglaie ment. Au lieu de cela, on a depuis vingt an continuellement la matière imposable, et ch

Parlement nous dote de trois ou quatre articles de la ide finances qui sont des augmentations d'impôts.

En résumé, on peut affirmer hardiment que la politique abord, l'administration centrale ensuite. ont désorgasé un des services publics les plus solides et les plus struits. Je vais plus loin. A l'heure actuelle, c'est l'anarie la plus complète ; on ne travaille plus, on se contente se faire protéger.

Les vieux agents, ceux qui ont connu l'ordre parfait i régnait il y a quelque trente ans et les jeunes qui uffrent de la situation qu'ils rêvent meilleure, se sont ités ; nous avions une amicale, mais elle était aux ains de la Centrale ; nous avons entamé la lutte et aux rnières élections du Comité la liste de la Centrale a été ttue. Déjà beaucoup de départements ont leur amicale éciale. Un Comité s'est constitué à Paris. Il a envoyé Parlement, au Ministre des Finances et aux princiux agents du Ministère des notes motivées accompanées de statistiques suggestives ; il n'a encore rien tenu. Mais, patience, l'an prochain nous serons tout à it les maîtres de l'Amicale, et d'association philanthroque elle deviendra Syndicat ; nous en avons assez d'être ploités.

Nous voulons et exigeons que tout agent qui a une forme à proposer ou une injustice à signaler puisse le ire impunément. Nous voulons que des règlements écrits ennent fixer les conditions de l'avancement. Nous vouns que le président de notre Syndicat, un agent retraité idemment, s'assure de l'exécution stricte de ces règleents et corresponde directement avec le ministre.

Bref, n'étant pas protégés, nous voulons nous protéger us-mêmes, et vivant dans l'anarchie nous voulons revér à l'ordre et à la régularité. Ma conclusion est, vous voyez, absolument contraire à la vôtre ; mais elle ne urait vous surprendre, car vous connaissez l'état d'ablue désorganisation dans lequel le règne des purs policiens a mis la France.

Et voilà comment on pousse à bout une administration telligente et instruite, d'opinions plutôt modérées.

Je n'ai aucune raison de supposer que les mêmes scanles ne se produisent pas partout et j'approuve les serces publics qui veulent se syndiquer. Le jour o nployés fixeront eux-mêmes, comme vous le dites, aitements et leurs conditions de travail et d'avance

cela marchera moins bien qu'il y a trente ou quarante ans, mais cela ira infiniment mieux que maintenant. Voilà notre état d'âme. Je le répète, nous sommes une élite, seulement nous voulons vivre et faire vivre les nôtres. Le jour où nous déciderons la grève et où notre milliard viendra à manquer, ce jour-là on nous écoutera, car on n'écoute que les forts et les résolus.

Veuillez agréer, etc.

A.

V

« Une victoire du Syndicalisme »

Sous ce titre, *l'Humanité* a publié, le 25 févrie 1906, l'article suivant que nous reproduisons à titr de document :

Pendant que nous discutons en France — ou plutô tandis que nous nous préparons à une discussion dont l rendez-vous solennel, donné depuis longtemps, est toujours ajourné — l'Angleterre agit. Ce que la France répu blicaine n'ose faire, ce que des ministres radicaux socialistes refusent, en se voilant la face, un cabinet simplement libéral l'accomplit sans phrases dans la monarchiqu Angleterre. Ce qui terrifie nos démocrates les plus avancés, l'organe de l'opinion de la bourgeoisie la plus conservatrice, de l'autre côté de la Manche, le *Times*, l'accept comme une nécessité et s'y résigne sans trop de peine d premier coup.

Il s'agit de l'un des problèmes capitaux de l'évolutio sociale actuelle, je veux dire de la question du droit de employés de l'État à former des syndicats ou *Trad Unions* et à en exercer toutes les prérogatives à l'égar du gouvernement. Elle s'était posée devant le précéden ministère. Ce cabinet de réaction l'avait naturellemen tranchée par une négative presque aussi intransigeant que celle que nos ministres radicaux socialistes opposen à la prétention analogue de leur subordonnés. Le *Maîtr Général*, ou ministre des Postes, lord Stanley, l'héritie présomptif de la grande maison et de l'immense fortun des Derby, avait refusé avec hauteur et violence d'entre

en relations avec les délégués du syndicat (Trade-Union) des employés de son département.

Le conflit était né à propos de la composition et des conclusions relatives aux salaires et aux conditions du travail dans ce grand service public. Lord Stanley ne se contenta pas de repousser catégoriquement la requête de ses subordonnés, telle qu'elle lui était présentée par leur Trade-Union. Il alla jusqu'à traiter publiquement et officiellement, en pleine Chambre des Communes, de tentative de chantage cette démarche correcte, non sans dénoncer en principe le syndicalisme administratif. Ses collègues, son parti, la presse unioniste le soutinrent dans cette attitude, tout comme la masse bourgeoise a approuvé chez nous l'hostilité de nos gouvernants. La grande presse capitaliste et réactionnaire — le *Times* en tête — déclara que lord Stanley avait courageusement pris le taureau par les cornes, qu'il n'y avait pas de question plus grave ni plus grosse de conséquences effrayantes pour l'ordre social et qu'il avait bien mérité de la patrie et de la société.

Ses subordonnés, eux, ne s'inclinèrent pas ; ils protestèrent. Ils en appelèrent contre le fond et la forme de son langage à ses électeurs, qui le désavouèrent avec une rare unanimité, en dépit de son immense influence territoriale. Quand la nouvelle de son échec électoral fut connue, les employés du *Post-Office*, par une entente préalable, et sans trop de souci de la discipline, célébrèrent tous par un triple *hourrah !* poussé à la même minute, en plein travail officiel, dans les locaux administratifs, d'un bout à l'autre du pays, cette revanche de la justice immanente.

Ce n'était là toutefois qu'un châtiment personnel. Restait la question de principe elle-même. Le ministère libéral vient de la trancher en donnant la victoire sur le fond aux Trade-Unions. Le nouveau maître général — ou ministre — des Postes, M. Buxton, député de Londres, a décidé et fait savoir à ses fonctionnaires et agents de tout ordre qu'il leur était loisible de former un syndicat et d'en tirer tout le parti légal, notamment de communiquer et négocier avec lui et leurs chefs hiérarchiques, par cet intermédiaire, pour toute question d'ordre non individuel, c'est-à-dire pour tout intérêt collectif.

C'est le triomphe officiel du syndicalisme administratif. Un tel précédent vaut pour tous les ministères. Le parti

ouvrier l'a bien ainsi compris. Il s'est empressé d'en gistrer avec satisfaction cette grande victoire, gage prémice de tant d'autres. Notre ami Keir Hardie, leader, que l'on ne soupçonnera pas d'une lâche ind gence, en a pris acte dès la première séance de la Cham des Communes et il en a félicité le gouvernement en l' gageant à être logique.

Voilà donc un précédent capital. On a coutume d'op ser au socialisme, avec une ignorance arrogante, l'exem de l'Angleterre. Les élections dernières ont déjà fait é ter à tous les yeux la révolution profonde qui s'est acc plie dans ce pays et que connaissaient les esprits aver Il y a beau temps, pour ma part, que je pense et qu dis qu'il est probablement réservé à ce pays, de par histoire et sa psychologie, de jouer, dans l'évolut sociale, le même rôle que dans l'évolution politique, e devancer dans la voie de la justice, comme il le fit, il trois siècles, dans la voie de la liberté, les nations co nentales.

Aujourd'hui, la force du prolétariat organisé et c cient est un fait reconnu avec lequel les théoriciens dehors doivent compter tout comme les partis du ded Ses victoires commenceront avec l'existence même d représentation autonome ; et cette législature même v écrire bien des choses sur cette page blanche. J'aim croire qu'on nous épargnera désormais les sottes, péda et fausses dissertations dont l'orthodoxie doctrin était si prodigue, sur l'Angleterre qu'elle connaît pres aussi peu qu'elle la comprend, et que l'on voudra nous permettre d'invoquer à notre tour l'exemple peuple qui a sûrement beaucoup à nous enseigner.

Il me plairait fort de pouvoir espérer sans trop de somption que le gouvernement radical de la Républi française prendra son courage à deux mains pour ne repousser, comme un attentat anarchiste et un scan antisocial, une réforme qui est acceptée sans phras pratiquée sans dommage par la monarchie britanniqu dont le *Times* lui-même semble s'accommoder avec équanimité que l'on se permet de signaler et de rec mander comme une vertu très capitale et une sag très politique à ses émules de la presse capitaliste f çaise.

FRANCIS DE PRESSENSÉ

VI

L'opinion de M. Waldeck-Rousseau.

'Humanité du 1er décembre 1905 a publié la note
vante :

e suis heureux de contribuer à préparer la discussion
rapport Barthou en publiant un document précieux.
te lettre du préfet de l'Aube aux employés de l'octroi
Troyes montre ce que M. Waldeck-Rousseau, l'auteur
la loi de 1884 et un homme d'Etat peu suspect de dé-
gogie, pensait de la question des syndicats d'employés.
n autorisait la formation, sans s'arrêter à l'argutie
e du fait que les fonctionnaires de l'octroi ont le droit
verbaliser. Ce que M. Waldeck-Rousseau voulait en
pour les employés d'octroi, ce n'est pas trop exiger
de demander que le gouvernement où siègent MM.
ief et Bienvenu Martin l'accordent aux instituteurs
ux corporations analogues. J'aime à croire que l'es-
largement libéral de l'homme qui a fait la loi des
dicats prévaudra dans la prochaine discussion.

FRANCIS DE PRESSENSÉ.

oici le document :

Troyes, le 24 novembre 1899.

Le Préfet de l'Aube
à Monsieur le Maire de Troyes,

es employés d'octroi de la ville de Troyes se sont
essés à M. le président du Conseil, ministre de l'Inté-
r et des Cultes, pour demander s'ils pouvaient se
stituer en association fraternelle sous la dénomination
« Syndicat des employés d'octroi de la ville de Troyes »
se conformant à la loi de 1884 sur les syndicats pro-
ionnels et à la loi du 1er avril 1898 sur les sociétés de
ours mutuels.
e vous prie de bien vouloir faire connaître aux inté-
sés qu'ils peuvent, en effet, se constituer en syndicat,
réer, en outre, une caisse de secours, fonctionnant à
é de ce syndicat ; mais pour satisfaire au vœu de la
il faut que la caisse de secours ainsi créée soit abso-
ent indépendante du syndicat, qu'elle soit autonome,

jour, le public fut av

dans des pancar

à la mairie et dans

des écoles, la list

hommes public

du Sch

électoraux et

pour sollicit

changement de

préférence à s

éligibles ».

les lettres

bienveillance

mis sous le

qui en

de quelqu

comme

c'était à q

dernière,

si origin

prem

ce n'es

à qui l'

Le jour

administr

l'in

elle est fai

sous

de

laire éta

laire re

aux in

magni

la Ré

vraimen

dire qu

une ins

IX

Une Décision à retenir.

Le *Manuel général de l'Instruction primair* 10 mars 1906 a publié l'article suivant :

Voici un tout récent arrêt du Conseil d'Etat qui n pas, comme on dit, tomber dans l'oreille d'un sourd.

Vous savez, ou vous ne savez pas, qu'un décre 27 mai 1897 a donné, contre le sans-gêne administ quelques garanties aux fonctionnaires qui remplisse conditions requises pour être admis à la retraite.

Vous n'ignorez pas non plus quelle était, avant c cret, la théorie de cette Madame Sans-Gêne : « fonctionnaires, vous n'avez aucun droit à la retraite, seulement des aptitudes, tandis que moi, Administra j'ai le droit, quand vous avez les *aptitudes*, de vous der indéfiniment à mon service ou de vous casser ir diatement aux gages, si tel est mon bon plaisir. »

Et que se passait-il, en effet, dix-neuf fois sur vi L'administration prenait un arrêté en faveur, ou p au préjudice de M. Untel, « admis à faire valoir ses d à une pension de retraite ».

A dater de ce jour, M. Untel ne touchait plus un so son traitement d'activité. Mais comme la liquidatio de la pension durait dix mois, quinze mois, deux an quelquefois plus, il ne touchait pas un sou non plus la caisse des retraites. Il vivait comme il pouvait de l'ai temps ou des rentes qu'il n'avait pas manqué d'ama sans doute, sur le gros traitement que lui avait servi dant trente ans le budget.

Le décret du 27 mai a eu au moins un avantage : assuré aux fonctionnaires un recours possible contre mise à pied brutale qui équivalait à un brevet de me cité.

Aux termes dudit décret, en effet, « les fonctionn admis à la retraite continueront à exercer leurs fonct jusqu'à la délivrance de leur brevet de pension, à m décision contraire rendue sur leur demande ou mot par une suppression d'emploi ou l'intérêt du service »

Mais que de fois ne l'a-t-on pas remarqué ? Ceux

tous les règlements ont souvent le plus de peine à s'
soumettre eux-mêmes. On croit toujours légiférer pou
les autres. A un moment donné, on a besoin d'une plac
pour le fils d'un ami ou d'un gros bonnet électoral, et l'o
cherche à ruser avec la loi. Qui pourrait-on bien débus
quer du gras fromage qu'il occupe ?

Etait-ce à une suggestion de ce genre qu'avait obéi
sous-secrétaire d'Etat des postes et des télégraphes ?
veux bien croire que non. Mais le fait est que sous u
prétexte ou sous un autre, peut-être même sans aucu
prétexte, il avait pris, le 12 octobre 1904, un arrêté me
tant à la retraite le sieur P..., chef de bureau, et fixant a
30 novembre au soir la date de la cessation de ses se
vices.

Bon nombre de moutons auraient passé tête basse sou
les ciseaux administratifs et se seraient laissé tond
sans bêler.

M. B... ne fut pas d'aussi bonne composition. Il pr
testa. Il invoqua le décret tutélaire du 27 mai 1897. Il
pourvut devant le Conseil d'Etat contre la décision arb
traire de son ministre, et pour cette fois, il n'eut p
besoin d'aller jusqu'à Berlin pour trouver des juges.

Le Conseil d'Etat vient de déclarer irrégulier l'arrê
pris par le sous-secrétaire d'Etat des postes et des tél
graphes, et il appuie sa décision sur ce qu'au moment
devaient cesser les fonctions du sieur P..., celui-ci n'ava
pas encore délivrance de son brevet de pension, et sur
que la décision, qui *n'avait pas été rendue sur la deman
de l'intéressé*, ne portait l'indication d'aucun motif, et p
suite ne pouvait être maintenue.

C'est bien, du reste, sur ce terrain qu'avait été port
l'autre jour, à la tribune, la question des retraites. Il
inadmissible et même inhumain de mettre brusquemen
sans crier gare, un vieux fonctionnaire à la retraite sa
lui assurer le pain du lendemain.

Le décret du 27 mai pose, à cet égard, très nettement
dilemme à toutes les administrations :

Ou vous êtes en état d'assurer à un fonctionnaire
arrérages de sa pension, ou vous ne l'êtes pas. Dans
premier cas, vous lui devez son traitement de retrait
dans le second cas, son traitement d'activité.

Que les intéressés retiennent donc soigneusement da
leurs archives la jurisprudence à laquelle s'est arrêté
Conseil d'Etat. Ils ne doivent, en aucun cas, rester en

ux selles, je veux dire entre des appointements qu'ils touchent plus et une pension qu'ils ne touchent pas core.

ANDRÉ BALZ.

X

Les Droits des Fonctionnaires

Lettre de M. Francis de Pressensé, député du lône, Président de la Ligue des Droits de l'Homme, tous les Ministres et Sous-Secrétaires d'Etat :

Paris, le 10 Novembre 1903.

Monsieur le Ministre et cher Collègue,

J'ai l'honneur de vous informer que, dans sa séance du novembre, le Comité Central de la Ligue des Droits de omme s'est préoccupé des abus signalés par la presse ns les nominations de fonctionnaires de l'Administra- n centrale, nominations faites en violation des régle- nts d'administration publique et des lois qui fixent conditions suivant lesquelles ces fonctionnaires doi- nt être nommés ou promus. Il a adopté la résolution ivante :

« Le Comité Central de la Ligue des Droits de omme,

« Considérant les graves abus dont sont si fréquem- nt victimes, dans les divers départements ministériels, fonctionnaires de la carrière, qui, après avoir satisfait outes les conditions d'admission, et après avoir donné Etat leur activité, leur énergie et leur dévouement, ent leur avancement normal sans cesse compromis et urné par l'intrusion de fonctionnaires nouveaux qui iennent, trop souvent au moyen de la faveur et de trigue, et toujours au mépris de la loi, des nomina- ns ou des promotions tout à fait disproportionnées avec services rendus ;

« Considérant que de tels abus ne causent pas seule- nt un préjudice irréparable aux citoyens qui sont en- s dans la carrière administrative sur la foi des règle- nts et des lois qui sont leur garantie, mais qu'en outre compromettent l'organisation tout entière en appor-

tant le découragement et la démoralisation chez ceux qu sont chargés d'assurer les services publics ;

« Considérant qu'à ce double point de vue la Ligue de Droits de l'Homme a le devoir de se mettre à la disposi tion des intéressés et de les aider à s'organiser pour l défense de leurs droits.

« Décide de confier spécialement à l'un de ses consei l'étude des questions relatives aux nominations et au promotions arbitraires et illégales dans l'Administration et de soutenir au besoin les réclamations qu'ils pour raient formuler soit devant le Conseil d'Etat, soit devan les Ministres compétents. »

Permettez-moi d'ajouter, Monsieur le Ministre et che Collègue, que la Ligue des Droits de l'Homme est inter venue à diverses reprises déjà contre ces abus. C'es ainsi notamment qu'elle a soutenu de tout son pouvoir l pourvoi devant le Conseil d'Etat de M. le docteur Savary contre plusieurs nominations illégales qui avaient été faites par les gouvernements antérieurs dans le person nel de l'inspection des enfants assistés. Elle a d'ailleurs eu la satisfaction de voir la haute juridiction administra tive sanctionner ses efforts en annulant les nominations illégales qui lui étaient déférées.

Il est un fait dont, en effet, la Ligue des Droits de l'Homme ne saurait méconnaître la gravité : c'est que les règlements d'administration publique et les lois qui fixent les conditions selon lesquelles les fonctionnaires de l'administration centrale doivent être nommés ou pro mus à l'avancement sont constamment et outrageuse ment violés. Comment en serait-il autrement ? Chaque nouveau ministère qui arrive au pouvoir amène avec lui une clientèle de quatre à cinq cents directeurs, chefs chefs adjoints, sous-chefs et attachés de cabinet. Sans doute, la moitié d'entre eux sortent de l'administration elle-même. A la chute du cabinet, ils y rentreront après avoir reçu, au préjudice de leurs camarades qui sont res tés dans les bureaux, un avancement plus ou moins mé rité. Mais les autres ? Il ne convient pas, ici, de faire d personnalités. On pense bien que si cela paraissait néces saire, nous n'aurions qu'à puiser dans le tas pour évo quer les souvenirs de certaines nominations abusives Est-il besoin de dire que le résultat de cette violatio quasi permanente et presque systématique de la loi a, a

point de vue qui nous intéresse, et qui est celui de la bonne gestion des affaires publiques. les plus déplorables conséquences? Les fonctionnaires de l'Administration centrale sont encore trop mal organisés pour la résistance. Ils n'ont pas de syndicats, souvent ils n'ont même pas d'associations. Du reste, le Conseil d'Etat n'admettait le pourvoi, jusqu'à ces temps derniers, que s'il émanait d'une partie directement intéressée. Aussi la lutte est-elle particulièrement difficile aux fonctionnaires de l'Administration centrale, d'autant plus que les tentatives si timides encore faites en vue de l'organisation sont loin de recevoir un accueil encourageant,

Dans ces conditions, il appartenait à la Ligue des Droits de l'Homme d'affirmer, une fois de plus, sa volonté très nette d'intervenir et d'empêcher désormais de toutes ses forces le renouvellement de ces abus, qui ont pour résultat d'énerver, de décourager et de démoraliser les fonctionnaires de l'Administration centrale, et qui, par suite, produisent une perturbation profonde dans l'organisation nationale tout entière.

Veuillez agréer, etc.

Le Président,
FRANCIS DE PRESSENSÉ,
Député du Rhône.(1)

XI

Le Personnel de l'inspection des enfants assistés.

La Ligue des Droits de l'Homme est intervenue, à diverses reprises, pour protester contre les nominations illégales auxquelles il a été procédé par le Ministère de l'Intérieur, dans le personnel de l'ins-

(1) Le Comité Central de la Ligue des Droits de l'Homme a décidé de porter sa protestation à la connaissance de tous les fonctionnaires de l'Administration centrale. Il a, en outre, confié à Me Paul Appleton, avocat à la Cour d'appel, chargé de conférences à la Faculté de Droit de Paris, rue Monge, 2, le soin d'examiner les questions qui se réfèrent à cet ordre d'idées.

pection des enfants assistés. On sait même (voir l
Bulletin officiel, tome IV, pages 368, 370, 372, 64
977 et 1039) qu'elle a, avec le concours de son émi
nent conseil, Me Mornard, soutenu devant le Conse
d'Etat un pourvoi en annulation de ces nomination
illégales et qu'elle a obtenu satisfaction.

La satisfaction était, toutefois, plus apparente qu
réelle, car les mêmes abus continuaient d'être pr
tiqués dans cette administration.

Son président a adressé la protestation suivan
au Ministre de l'Intérieur :

Paris, le 15 février 1905.

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de soumettre à votre haute appréciati
les faits suivants :

Le 18 mars 1904, le Conseil d'Etat, siégeant au conte
tieux, annulait, sur le recours pour excès de pouvo
formé par un fonctionnaire du service des enfants assi
tés, plusieurs arrêtés ministériels portant nominatio
aux grades d'inspecteur et de sous-inspecteur, de fon
tionnaires étrangers au service, dans des conditions co
traires aux prescriptions réglementaires du décret
8 mars 1887.

L'un des motifs sur lesquels se fonde cet arrêt est ti
de l'article 5, § 3, du décret sus-visé, aux termes duqu
les inspecteurs ne peuvent être, à leur entrée dans
service, placés que dans la quatrième classe du cadre.

A la suite de cet arrêt, par une évolution de procédu
contre laquelle je me suis élevé, votre prédécesseur a f
rendre, à la date du 7 mai 1904, un décret en Cons
d'Etat, modifiant les articles 3 et 4 du décret du 8 ma
1887, et permettant au Ministre de réintégrer dans
poste qu'ils occupaient, les fonctionnaires dont la no
nation avait été annulée par la juridiction administ
tive.

J'ai eu l'honneur, le 30 juin 1904, de protester aup
de votre prédécesseur contre ce procédé, qui abouti
enlever toute portée pratique à l'arrêt du Conseil d'E
rendu pour sauvegarder les droits des fonctionnaires
la carrière.

Dans sa réponse, Monsieur le Ministre faisait valoir

motifs d'équité auxquels il avait cru devoir obéir. Il ajoutait que, s'inclinant devant l'arrêt du Conseil d'Etat, il n'avait réintégré que dans la quatrième classe du cadre les inspecteurs illégalement nommés à la première et à la deuxième classe.

Si mes renseignements sont exacts, votre prédécesseur n'aurait pas persisté dans cette manière d'agir : les deux faits suivants prouveraient, s'ils sont réels, que l'Administration s'est empressée, peu de mois après l'arrêt du Conseil d'Etat, de renouer la longue chaîne des illégalités, un instant rompue.

Le 15 juin 1904, avant même ma dernière lettre et la réponse de Monsieur le Ministre, M. Clerc, sous-inspecteur à Orléans, aurait été nommé inspecteur à Annecy. Or, ce fonctionnaire n'aurait que trois ans et cinq mois de sous-inspection, alors que l'article 3, parag. 1er, du décret du 8 mars 1887, modifié par le décret du 7 mai 1904, exige expressément, pour la nomination au grade supérieur, six années d'exercice.

Le 7 septembre 1904 — fait plus grave — M. Chaumond, sous-préfet de Montbéliard, aurait été nommé d'emblée inspecteur de *première classe*. On aurait, pour éviter que l'illégalité fût connue, négligé d'indiquer, dans les publications officielles, la classe attribuée à M. Chaumond, et recommandé aux fonctionnaires de Mâcon, lieu de résidence du nouvel inspecteur, de la tenir cachée.

Il ne vous échappera pas, Monsieur le Ministre, que de telles pratiques, si leur réalité est démontrée, risqueraient de déconsidérer une administration dont le premier devoir, dans un pays où c'est la loi seule qui règne, est d'en être la fidèle observatrice. Il vous paraîtra sans doute nécessaire d'ouvrir une enquête sur des faits qui témoigneraient d'un intolérable et persistant mépris tant pour les arrêts de la justice que pour les décrets du chef de l'Etat.

Dans l'espoir que vous voudrez bien me faire connaître les résultats de cette enquête, j'ai l'honneur de vous prier, etc.

Le Président,
FRANCIS DE PRESSENSÉ,
Député du Rhône.

XII

Le Syndicat des Sous-Agents des Postes et des Télégraphes.

A Monsieur le Ministre du Commerce,

Paris, le 5 octobre 1905.

Monsieur le Ministre et cher Collègue,

Vous avez cru devoir, par une note en date du 7 tembre, adressée à l'Association générale des Sous-Ag des Postes et Télégraphes, exprimer l'avis, longuemei minutieusement motivé, que les travailleurs de l'in trie privée, du commerce et de l'agriculture peuvent s constituer des syndicats ouvriers, selon les termes d loi de 1884, et que le bénéfice de celle-ci ne saurait accordé aux fonctionnaires de votre administration. ajoutiez :

« Un gouvernement républicain a le droit et le de « de compter sur la clairvoyance et la sagesse du per « nel pour ne pas compromettre, avec son propre sor « vie économique du pays, en dressant, comme on l'a « maintes fois à la Chambre, l'intérêt privé contre l'i « rêt public, contre la souveraineté nationale. »

M. Bérard, sous-secrétaire d'Etat des Postes et des légraphes, appliquant immédiatement votre décisio transmettait à tout le personnel. Il y ajoutait des ins tions précises :

« Dans le cas, disait-il aux chefs de son admini « tion, où vous seriez saisi de semblable demande, je « prie d'opposer aux intéressés l'*impossibilité légale* « tionnée dans les conclusions de la lettre rappelée « dessus. »

Sans doute, dès le 11 septembre, cette « impossil légale » ne vous apparaissait plus aussi nettemen dans une note communiquée aux journaux, vous an ciez votre intention de laisser à l'autorité judiciaire le droit de se prononcer sur la question qui vous été posée. Mais comme, en fait, votre décision admini tive a reçu, par la voie de la circulaire de M. Bérard

ommencement d'exécution — et comme, d'autre part, Association générale des Sous-Agents des Postes et des 'élégraphes a été, sous le prétexte qu'elle ne peut se réclamer de la loi de 1884, expulsée de la Bourse du Travail, je suis bien contraint de constater qu'il y a là un nsemble de faits démontrant avec évidence que le Gouvernement entend s'opposer à l'organisation de syndicats le fonctionnaires, et conformément à l'avis unanime du Comité central de la Ligue des Droits de l'Homme, je dois, aux termes de la résolution que notre Congrès a prise le 1 juin dernier, vous exposer les arguments qui nous déterminent à affirmer le droit pour les fonctionnaires — u du moins pour les fonctionnaires de gestion — de e constituer en syndicats sous le bénéfice de la loi du 1 mars 1884.

I

De ce fait, incontestable assurément, que pendant la liscussion de la loi sur les syndicats, il n'a été question ue des ouvriers de l'industrie et des patrons, on a tiré ette conclusion très contestable que les fonctionnaires, 'une part, et d'autre part, les personnes exerçant des rofessions libérales n'avaient pas le droit d'user de l'association syndicale.

Pour quelques professions libérales, toutefois, la controverse s'est fixée dans le sens de l'extension de la loi de 884 : la loi du 24 septembre 1892 autorisait les médecins t les chirurgiens à se constituer en syndicats pour la éfense de leurs intérêts professionnels. Pour les autres, , controverse continue, mais sans présenter grand intérêt, les unes ayant passé outre aux prohibitions de la irisprudence, les autres se désintéressant du droit syncaliste, qui ne convient actuellement ni à leurs habiides d'esprit, ni à leurs moyens de défense.

Des deux questions laissées ainsi ouvertes par la loi de 84, une seule a été vivement discutée, vous le savez, lle qui concerne la catégorie, très hétérogène, des ciyens dépendant directement de l'Etat, par la nominain, le salaire, la discipline, l'avancement : instituteurs, ofesseurs, employés des ministères, des départements des communes, enfin ouvriers proprement dits au serie de ces mêmes administrations, tous qualifiés très aéralement de fonctionnaires.

Le principe a été posé que ces citoyens ne peuven se syndiquer, non seulement parce que la loi de 18 les mentionne pas, mais aussi parce que toute associ qui les réunirait constituerait une coalition de fon naires interdite par le Code pénal, et contraire à u gime constitutionnel qui fait dépendre la conditio fonctionnaires non d'une discussion avec le Mi compétent (contrat de travail), mais de la loi, de l rité. C'est ce qui faisait dire, en 1891, par votre pré seur M. Jules Roche, « que si les employés des pos « syndiquaient, ce serait contre la représentation « nale elle-même ». C'est ce qui vous faisait répéter, lui, que l'organisation d'un syndicat des sous-agen postes dresse « l'intérêt privé contre l'intérêt p contre la souveraineté nationale ».

Ai-je besoin de vous rappeler que ce principe n' été admis par une partie des intéressés et que nous vu se constituer, suivant le cas, soit des associa soit des syndicats de maîtres répétiteurs, d'institu d'ouvriers des tabacs, d'allumettiers, d'agents des p d'égoutiers, etc., les uns prétendant user du droit sociation jusqu'à la grève inclusivement, par le des syndicats, tels les égoutiers, les autres ne so guère qu'à des ligues de discussion et de mutualit les maîtres répétiteurs, par exemple, qui n'envi pas, dans leurs si justes réclamations, le refus c du travail. Quant au Gouvernement, tantôt appuyé Parlement (pour les employés des Postes, précisé tantôt désapprouvé par lui (pour les employés de mins de fer), tantôt approuvé par les tribunaux (po égoutiers), tantôt désapprouvé par eux (pour les selles du téléphone), tantôt obéi par ses subordonn cantonniers), tantôt désobéi par eux (les égouti Paris), il n'a jamais pu formuler une théorie préc ses droits et prérogatives. Et ce n'est qu'en usa divergences d'opinion des commentateurs, du Par et des tribunaux que vous avez pu, Monsieur le Mi et cher Collègue, essayer d'établir, pour les sous- des Postes et Télégraphes, une sorte de doctrine gé qui, en tranchant par la négative la question du dr syndicat, a méconnu, outre certaines décisions judi et autorités doctrinales, une évolution du droit dont il est impossible à un gouvernement républi ne pas tenir compte.

II

Il est certain qu'il est difficile de constituer en une catégorie homogène tous ceux qui émargent au budget de l'Etat : le statut administratif d'un officier et d'un préfet diffère trop sensiblement de celui d'un égoutier et d'un facteur des postes pour que les mêmes arguments juridiques soient applicables à l'un et à l'autre cas ; aussi fut-on amené à faire une distinction entre les agents d'autorité et les agents de gestion, distinction qui a été admise notamment par MM. les professeurs Berthélemy et Bourguin, par M. Arthur Fontaine, directeur du travail, par la Cour de cassation, et enfin par M. Louis Barthou, député, en qualité de rapporteur de la Commission chargée d'examiner les propositions de modification à la loi de 1884. Mais ce critérium a-t-il été assez précis pour résoudre toutes les difficultés ? Assurément non. A quelle catégorie, en effet, doivent se rattacher les facteurs ? A la catégorie des agents de gestion, répondent les facteurs, qui invoquent à juste titre l'autorité de deux professeurs de droit, MM. Berthélemy et Bourguin. A la catégorie des agents d'autorité, répondez-vous vous-même.

Pour appuyer votre opinion, vous avez cru, Monsieur le Ministre et cher Collègue, trouver un argument décisif d'ordre juridique dans ce fait que les « facteurs et les facteurs télégraphistes des bureaux principaux » peuvent verbaliser ou dresser des contraventions en vertu de deux décrets de 1851 et 1905. Mais n'avez-vous pas fait immédiatement une objection décisive à votre refus en constatant que tous les agents des postes n'ont pas ces droits, qui, selon vous, indiqueraient une participation à l'autorité ? Il y avait donc, dès lors, une distinction à faire entre ceux qui peuvent user des décrets de 1851 et de 1905 et ceux qui n'en peuvent pas user, distinction essentielle qui doit déterminer des solutions différentes suivant les catégories. Or, dans une phrase incidente, vous rejetez en bloc, au mépris du principe de votre propre argumentation, le droit au syndicat pour tous les agents des postes, sans exception, même pour ceux contre lesquels vous ne pouvez invoquer la distinction qui vous a servi à établir la règle générale : « Il faut tenir compte, « dites-vous, des mutations et des nécessités de service : « tel agent susceptible de faire partie d'un syndicat ne le « pourrait plus le lendemain, et le syndicat ne manque-

« rait pas de voir dans pareille mutation une mesu
« dirigée contre lui ; d'où trouble pouvant entraver
« marche du service. »

Je vous demande la permission de vous faire rema
quer, Monsieur le Ministre et cher Collègue, que si vo
distinction a du moins l'apparence juridique, votre co
clusion ne saurait mériter le bénéfice de cette épithè
Si votre critérium pour distinguer entre l'agent d'aut
rité et l'agent de gestion était accepté, on pourrait vo
objecter encore que les facteurs et facteurs télégraphist
ne dressent des procès-verbaux que très accidentell
ment ; ils n'en dressent même jamais, si j'en crois l
orateurs des meetings de ces jours derniers. Certain
ment ce n'est pas un des offices de leur professio
comme pour les gendarmes ou les agents de police ;
peut dire qu'en fait les facteurs ne dressent pas de pr
cès-verbaux. Donc, tirer argument des décrets de 1851
de 1905, c'est évidemment ne vouloir caractériser
situation juridique des facteurs que par le côté le pl
accessoire de leur profession. C'est un peu le raisonn
ment de ceux qui naguère refusaient à la femme le dr
d'être avocat, sous le prétexte qu'un avocat peut êt
appelé sur le siège du tribunal en qualité de suppléa
occasionnel, et qu'une femme ne peut être juge.

Ne tombe-t-il pas sous le sens, d'ailleurs, qu'on ne pe
accorder aux agents des chemins de fer de l'Etat, p
exemple, qui sont commissionnés et qui ont la faculté
verbaliser, le droit de se syndiquer, bien qu'ils soie
chargés d'assurer un service public, alors que ce droit
syndicat serait refusé aux sous-agents des postes, do
la situation est identique ?

Je ne voudrais pas insister davantage sur ce point
votre argumentation, mais je tiens cependant à vous ra
peler que ces procès-verbaux, que les facteurs peuve
ou pourraient dresser, n'ont ou n'auraient devant les t
bunaux qu'une valeur très relative : ils ne feraient
que jusqu'à preuve contraire et non pas jusqu'à inscr
tion de faux. Un simple particulier appelé comme tém
pourra réduire à néant, à l'aide de tous les moyens,
procès-verbaux de ces agents d'autorité : je puis bi
dire de ces prétendus agents d'autorité, car où est le
autorité ?

J'arrive à l'argument qui est formulé à la fin de vo
note de service comme une véritable menace, d'une n

nière vraiment si brève qu'on pourrait le croire à l'abri de toute controverse. Si on admettait, dites-vous, que les sous-agents peuvent se grouper suivant le régime de la loi de 1884, ils n'en demeureraient pas moins soumis aux lois (articles 123 et 126 du Code pénal) qui répriment les coalitions de fonctionnaires. Permettez-moi, Monsieur le Ministre et cher Collègue, d'observer, contrairement à l'opinion que vous avancez, que ces articles ne répriment les « coalitions » que *dans le cas* où elles ont pour objet des mesures contraires aux lois. Ces articles sont en effet ainsi conçus :

« Art. 123. — Tout concert de mesures contraires aux lois, pratiqué soit par la réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux, sera puni d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus, contre chaque coupable, qui pourra de plus être condamné à l'interdiction des droits civiques, et de tout emploi public pendant dix ans au plus. — Pen. 9, 40 et s.

« Art. 126. — Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique :

« Les fonctionnaires publics qui auront, par délibération, arrêté de donner des démissions dont l'objet ou l'effet serait d'empêcher ou de suspendre soit l'administration de la justice, soit l'accomplissement d'un service quelconque. » — Pen. 8, 34, 36, 127, 166.

Si les sous-agents constituaient un syndicat, pourquoi présumez-vous qu'ils feraient immédiatement un usage illégal de leur association ? Si même ils se trouvaient dans un cas où la grève leur parût être une nécessité, ai-je à vous rappeler que la grève n'est plus un fait contraire aux lois ?

En reprenant votre texte, le gouvernement républicain a certes le droit de compter sur la clairvoyance et la sagesse du personnel ; mais cette clairvoyance et cette sagesse sauraient-elles être agissantes si on leur refuse les moyens les plus élémentaires de s'éduquer et de se défendre mutuellement ?

Vous avez conclu fermement, avec l'appui de M. Millerand et de M. le professeur Raoul Jay, que les *sous-agents des postes assermentés sont de véritables fonctionnaires, des agents d'autorité : ils sont dépositaires d'une partie de*

la puissance publique. Ils ne peuvent être considérés comme de simples salariés.

Or, je vous le demande, Monsieur le Ministre et cher Collègue, comment pouvez-vous maintenir une conclusion si absolue au regard de cette affirmation qui paraît bien vous contredire vous-même et qui est posée dès le début de votre note, à savoir qu'il est *impossible* de formuler un critérium certain pour distinguer « *le fonctionnaire apte à se syndiquer et celui qui ne l'est pas* ». Si, en effet, vous affirmez en cet endroit que le critérium est impossible à formuler, comment pouvez-vous, plus loin, le considérer comme formellement et décisivement établi ? Et pourquoi, au lieu de chercher un argument d'ordre juridique dans une conception d'ordre politique, n'avez-vous pas reconnu que vous vous trouviez en présence d'une lacune évidente de la loi et qu'il fallait nécessairement recourir, comme vous le suggériez vous-même, « à une nomenclature faite législativement » des fonctionnaires aptes à se syndiquer ?

Ainsi, les incertitudes de la thèse que vous avez soutenue apparaissent à chaque pas, et votre note n'est pas parvenue à les dissimuler, même en usant de tous les artifices de la discussion juridique.

Que la doctrine n'ait pas encore exactement défini ce qu'il faut entendre par fonction publique et par fonctionnaire public, je me garderai de le contester. Qu'est-ce qu'un service public ? A quels signes distingue-t-on un employé d'un fonctionnaire ? L'Etat n'a pas, sur la question, plus de lumière que les tribunaux, et si ceux-ci ont jugé, ils ont fait des distinctions d'espèces, ce qui a entraîné des solutions aussi diverses que les catégories de fonctionnaires qu'ils ont été amenés à créer empiriquement.

C'est donc — encore que vous ayez essayé de lui donner un caractère juridique — une véritable décision politique que vous avez prise en refusant aux sous-agents des postes le droit au syndicat, comme sont, d'ailleurs, également des décisions politiques les jugements et arrêts qui sont intervenus en cette matière, notamment ceux qui ont dénié ce droit aux égoutiers. Il suffit de lire le jugement et l'arrêt qui sont intervenus dans cette dernière affaire pour se convaincre que l'argumentation juridique, dont la faiblesse est évidente, n'a qu'un rôle accessoire, et qu'elle est destinée seulement à légitimer

ne opinion de combat contre des citoyens au service de 'Etat, désireux de se syndiquer. Ce n'est pas davantage n débat juridique qui s'est élevé entre les sous-agents es postes et vous, mais un conflit politique qui marque n antagonisme qu'aucune des formules du Code ne sau-ait réduire. Ce qu'il faut dire, c'est que l'Etat subit une ransformation importante, dont la distinction faite ré-emment entre fonctionnaires d'autorité et fonctionnaires e gestion montre bien la nature, et dont le conflit actuel iarque toute l'étendue.

Il n'appartient, croyons-nous, aux pouvoirs publics ni 'éluder la question posée, ni de la résoudre par des dis-inctions qui n'existent pas dans les textes de loi. Voilà premiére conclusion pratique à tirer de ce débat.

III

Lorsqu'en 1891, un homme politique se faisait applau-ir par la Chambre en disant qu'un syndicat de fonction-aires empiéterait nécessairement sur le pouvoir exécutif, ne faisait que signaler une évolution nécessaire, plus rte que son droit de commandement. Il est certain que utes les matières traitées jusqu'alors souverainement ar le Ministre ou le Parlement, salaires, avancement, iscipline, vont dépendre désormais dans une mesure de oins en moins restreinte des employés intéressés eux-iêmes. Ce n'est plus la loi, le décret ou l'arrêté qui décide u décidera impérativement : le syndicat, selon la loi de 884, l'association créée conformément à la loi de 1901 tervient pour demander le relèvement des salaires, our préconiser une méthode d'avancement (comme les mployés des arsenaux, par exemple, qui ont réclamé écemment l'avancement à l'ancienneté au lieu de l'avan-ement au choix). La loi ne saisit plus directement le onctionnaire ou l'ouvrier. Il n'y a plus commandement : l y a discussion; il peut y avoir grève (comme il y a déjà u une grève de facteurs), agitation, campagne de presse, utant de cas de résistance à la loi, au décret, à la déci-ion ministérielle. Le contrat pénètre dans ces régions lu droit unilatéral. Non seulement la grève des citoyens ualifiés *lato sensu* de fonctionnaire, mais même toute liscussion de leur part constitue évidemment, dans 'état du droit actuel, une atteinte à la Constitution qui ne donne pleine autorité qu'au Parlement. On ne

saurait se dissimuler que le rôle de l'autorité diminue : on peut dire que toute autorité est arbitraire. Avec l'autorité, l'arbitraire diminue surtout par l'action de ces syndicats et de ces associations, qui seuls peuvent donner une valeur effective aux garanties administratives que possèdent les fonctionnaires (conseils de discipline, recours au Conseil d'Etat, etc.).

L'Etat résiste à cette évolution. Mais peu à peu pourtant il est contraint de céder. Déjà il a admis l'idée d'une distinction entre fonctionnaires de gestion et fonctionnaires d'autorité. Une telle distinction eût été naguère impossible. Les fonctionnaires, tous les fonctionnaires étaient implicitement fonctionnaires d'autorité, détenteurs d'une parcelle de la puissance publique. Tout le régime de l'Etat était exclusivement appuyé sur le principe de l'autorité. Aujourd'hui la jurisprudence du Conseil d'Etat comme la jurisprudence civile étend sans cesse la limite de la gestion, sous le couvert d'une plus grande précision juridique. C'est autant d'atteintes aux institutions régaliennes qui sont demeurées dans le régime démocratique actuel.

La question posée aujourd'hui devant l'opinion publique, Monsieur le Ministre et cher Collègue, n'a donc pas seulement un caractère de droit privé. Politique est trop peu dire ; elle a une valeur en quelque sorte constitutionnelle. C'est encore une part d'autorité que les sous-agents des Postes se proposent d'enlever à l'Etat. Et ainsi la fonction d'autorité proprement dite, à qui peu à peu tant de justes limites ont été imposées (par ces garanties précieuses et que nul ne songe à contester : concours, limites d'âge, de capacité universitaire, etc.), diminue encore sous l'effort de ces grands mouvements périphériques, qui la contraignent à se transformer elle-même graduellement en fonctions de gestion. C'est là un phénomène en quelque sorte mécanique et contre lequel il serait vain de s'insurger. Il faut au contraire le considérer en toute tranquillité d'esprit et voir si étant donné les améliorations constantes qu'il ne cesse d'apporter à l'administration publique, il ne convient pas de l'encourager et de le seconder loyalement.

La Ligue des Droits de l'Homme a, en ce qui la concerne, bien déterminé au cours de son Congrès de 1905 l'attitude qu'elle prendra dans de tels conflits. Elle a décidé à la presque unanimité de seconder de tout son

ɒir la revendication des fonctionnaires de gestion ɜndent à se syndiquer. Très justement, un de nos ;ues rappelait que depuis l'organisation de l'asso- n générale des Postes et des Télégraphes, la discus- ɜntre l'Administration et le personnel avait perdu preté. Moins de violences, moins de grèves, une action ; s'exerçant avec le calme et la dignité qui convien- entre ces deux éléments indispensables, l'Adminis- ·n centrale représentant la nation, et les employés ·és d'assurer, pour le bien général, le service public. ne rappelle pas sans plaisir la judicieuse observa- ղue faisait à un de nos amis, qui craignait de voir ıctionnaires se réunir dans les Bourses du Travail, erre Poitevin, délégué des sections de Bordeaux, ıontrait que bien loin de présenter un inconvénient onque, l'influence des employés de l'Etat, institu- , télégraphistes, etc., dans les Bourses du Travail urait être que salutaire, puisqu'ils y apporteraient ıabitudes d'esprit et une éducation première qui mment seraient profitables à leurs camarades moins ɔartagés sous ce rapport.

ırquoi s'effrayer du progrès de l'idée d'association ? ·ce pas là la condition nécessaire non seulement de ution actuelle, mais du développement même de la sation ? Déjà, bien des préventions se sont évanouies. dans le domaine proprement politique, une réforme nde se fait peu à peu dans les esprits. Qui donc eût l y a sept ou huit ans, qu'il serait un jour possible aniser en France une vaste association comme celle roits de l'Homme, à laquelle, — je me ferais un véri- scrupule de l'oublier — vous fûtes un des premiers, ieur le Ministre et cher Collègue, à apporter votre ion ? Vous n'avez pas oublié les vicissitudes que association a traversées. Vous savez comme nous e eut l'honneur d'être dissoute par le dernier gou- ment réactionnaire que nous avons eu en France, de M. Charles Dupuy. Mais ce n'est pas seulement ıarles Dupuy qui fut effrayé par les progrès de l'idée ɔciation que nous venions répandre dans toute la ;e à la lumière des scandales, des hontes et des cri- ;e l'affaire Dreyfus. L'honorable M. Henri Brisson ême, malgré les louables efforts qu'il faisait pour tête aux manœuvres de la réaction qui le menaçait e dans son ministère, ne faisait-il p[illegible]es

appréhensions à mon éminent et regretté prédécesseu
M. Ludovic Trarieux ? Ne lui disait-il pas qu'il lui sen
blerait impossible de tolérer l'essor naissant de cet
grande association ? Elle a vécu toutefois. Elle a trion
phé des craintes de M. Henri Brisson, comme elle
triomphé des coups de force de M. Charles Dupuy. Et
voici aujourd'hui s'installant peu à peu non pas seul
ment dans chaque ville, dans chaque bourgade, dar
chaque village, pour y constituer elle aussi une sorte d
syndicat général des citoyens français, unis, si je pu
m'exprimer ainsi, pour la défense de leurs intérêts
de leurs droits civiques, mais entrant réellement dan
les mœurs mêmes du pays et devenant un rouage néce
saire de contrôle, d'assurance et de solidarité, — quelqu
chose comme un commencement d'organisation de la con
science française. J'espère ne pas être accusé d'exagére
en disant que depuis sept ans elle a pu rendre d'éminent
services à la démocratie, et n'est-ce pas là un hommage
la force de l'esprit d'association ?

IV

Vous comprendrez aisément, dès lors, Monsieur le Mi
nistre et cher Collègue, le regret que nous éprouvons e
vous voyant, par votre note du 7 septembre, barrer l
route, non sans quelque brutalité, à l'effort syndicalist
des sous-agents des Postes et des Télégraphes. L'occasio
est favorable, cependant, de montrer le désir du Gouver
nement d'encourager l'établissement dans l'Etat d'u
régime qui aura pour résultat inévitable de diminuer le
occasions d'arbitraire et d'assurer la régularité des ser
vices publics par la discussion et la publicité en plein
lumière, en pleine liberté. Pour cela, la voie à suivre es
toute grande ouverte. Il n'est nécessaire ni de rappele
l'hostilité des gouvernements antérieurs, ni d'établi
l'argumentation juridique, si contestable d'ailleurs, qu
vous avez pris la peine de faire et que vous avez annulé
ensuite par votre communiqué aux journaux du 11 sep
tembre. Mais, permettez-moi de le dire nettement, il fau
se poser en face du problème avec courage. Les considé
rations que je viens d'exposer ne sont point le privilég
d'un observateur isolé. Tout le monde peut constater
comme nous, les bienfaits du syndicalisme. Aussi bien
comment ne tombe-t-il pas sous le sens que les prescrip

tions de la loi de 1884 ne sauraient, sans une iniquité véritable, être imposées qu'à l'industrie privée, qui est sujette à tous les caprices et à tous les hasards de la concurrence, tandis que l'Etat, le grand employeur par excellence, lui qui exerce de nombreux monopoles et qui ne lutte contre aucune concurrence, se verrait seul exonéré de la sorte de garantie qu'il a voulu constituer au profit du travailleur vis-à-vis du patron ?

Un devoir bien clair et bien net s'impose donc au Gouvernement. La loi de 1884 est évidemment incomplète puisqu'elle ne prévoit pas que les fonctionnaires puissent l'invoquer pour s'organiser en syndicats. Mais cette extension est latente. Déjà, en 1892, le texte s'en élargissait pour permettre à quelques professions libérales d'y entrer. Déjà, en maintes circonstances, je vous l'ai rappelé, des syndicats d'employés de l'Etat ont pu se constituer et nul ne songe à les dissoudre. Pourquoi ne pas ouvrir les portes largement ? Pourquoi ne pas dire que ce qui est bon pour l'industrie privée ne saurait être mauvais pour l'industrie de l'Etat ? Pourquoi ne pas reconnaître — ce qui est l'évidence même — que le facteur des Postes n'est, pas plus que la demoiselle du téléphone, un agent d'autorité, mais qu'il est un simple travailleur comme les travailleurs de toutes les usines et de toutes les maisons de commerce, avec cette différence, toutefois, que la maison de commerce, ici, bénéficie d'un monopole, et que par conséquent elle peut donner à ses employés plus de droits, plus de garanties et plus de libertés encore que n'importe quelle autre ?

Permettez-moi d'espérer, Monsieur le Ministre et cher Collègue, que ces considérations ne vous laisseront pas indifférent et que fidèle aux principes de la Déclaration des Droits de l'Homme, vous prendrez l'initiative d'étendre, par la voie législative, la loi de 1884 à tous les agents de gestion. Et si, par un statut d'ensemble, vous établissiez, sur des bases encore plus précises, les garanties qui sont dues aux fonctionnaires, vous accompliriez une grande et noble réforme dont l'Histoire vous saurait gré.

Veuillez agréer, etc.

Le Président,
FRANCIS DE PRESSENSÉ,
Député du Rhône.

P.-S. — Les termes de cette lettre ont été approuvés à

l'unanimité par le Comité Central de la Ligue des Droits de l'Homme, dans sa séance du 2 octobre 1905.

Nous croyons devoir reproduire, à la suite de la lettre qu'on vient de lire, le texte de la note du 7 septembre 1905, adressée par M. Dubief, ministre du Commerce, à l'Association générale des sous-agents des postes et télégraphes :

Paris, le 7 septembre 1905.

NOTE A L'ASSOCIATION GÉNÉRALE DES SOUS-AGENTS DES POSTES ET DES TÉLÉGRAPHES

Par lettre du 23 juin 1905, le Conseil d'administration de l'Association générale des Sous-Agents a demandé l'avis de l'Administration au sujet de la formation éventuelle d'un syndicat des sous-agents des postes et des télégraphes.

D'un très minutieux examen de cette importante question ressort nettement, pour le Gouvernement, l'impossibilité de reconnaître semblable groupement comme légal : seuls peuvent se syndiquer les ouvriers des exploitations industrielles et les employés des services nettement commerciaux de l'Etat, à l'exclusion de tous fonctionnaires. Or, si l'on veut attribuer la qualité d'exploitation commerciale à certaines opérations des postes, télégraphes et téléphones, il est incontestable, et on le montrera plus loin, que la plupart des agents sont chargés d'autre chose que d'un service commercial et doivent être considérés comme fonctionnaires. Ils ont, d'ailleurs, le bénéfice de cette situation, puisqu'ils ont les retraites prévues pour les fonctionnaires par la loi de 1853.

La négative absolue constitue donc l'avis formel de l'Administration.

L'Association générale des Sous-Agents ayant demandé les raisons qui s'opposent à la formation d'un pareil groupement, il suffira, sans entrer dans une longue controverse juridique, d'examiner brièvement la question au triple point de vue parlementaire, juridique et doctrinal.

L'avis de MM. Spuller et Jules Roche.

Soulevée et résolue négativement le 20 septembre 1887 par une circulaire ministérielle de M. Spuller, ministre

de l'Instruction publique, pour les fonctionnaires de son département, c'est précisément au sujet des employés des postes et des télégraphes que le problème fut posé devant le Parlement, le 17 novembre 1891, lors de la discussion du budget. M. Dumay ayant demandé à M. Jules Roche, alors ministre du Commerce, son avis sur la formation éventuelle d'un syndicat des commis et autres agents des postes, le Ministre déclara hautement qu'il refuserait formellement son autorisation, la loi de 1884 ne s'appliquant pas au personnel en cause. La Chambre fit au représentant du Gouvernement une ovation quasi unanime qui témoigna de son entière approbation.

La décision de M. Jonnart.

La question revint en 1894, à propos des employés des chemins de fer de l'Etat. M. Jonnart, ministre des Travaux publics, avait admis pour les non-commissionnés le droit de se syndiquer, mais l'avait rejeté pour les commissionnés. La Chambre trouva cette solution hybride et la généralisa, en admettant pour tous les employés des chemins de fer de l'Etat le droit de se syndiquer. Cette résolution, qui entraîna la chute du cabinet, a souvent été rappelée par les partisans de l'extension de la loi de 1884 aux fonctionnaires de l'Etat.

Or, il suffit de faire remarquer que les administrations de chemins de fer, même celle de l'Etat, ne sauraient être regardées comme des administrations publiques : les agents des chemins de fer de l'Etat, comme ceux des compagnies, sont, en effet, retraités dans des conditions spéciales, n'ayant rien de commun avec la loi de 1853, qui touche les seuls fonctionnaires de l'Etat. Depuis 1894, la loi de 1901 sur les associations a, du reste, comblé les lacunes soulevées dans la discussion, si bien qu'on peut dire que la situation est, aujourd'hui, toute différente.

A noter, de plus, qu'à ce sujet se produisirent d'intéressantes discussions tendant à établir un critérium entre le fonctionnaire apte à se syndiquer et celui qui ne l'est pas. Or, et bien que ce critérium paraisse impossible à formuler autrement que par une nomenclature faite législativement, il convient de remarquer que les agents des compagnies ne sauraient être assimilés aux véritables fonctionnaires administratifs, n'étant pas nommés comme ces derniers par arrêtés et ne détenant, en [illegible]e,

à aucun titre, comme eux et par délégation de la loi, une parcelle de l'autorité publique.

L'avis de M. Rambaud.

Le 22 mars 1897, au cours de la discussion d'une interpellation de M. Mirman sur la dissolution de l'Association des maîtres répétiteurs, M. Rambaud, ministre de l'Instruction publique, établissait à son tour une distinction entre le fonctionnaire et l'ouvrier au service de l'Etat, et le président du Conseil, approuvé par la Chambre, disait textuellement : « La loi de 1884 sur les syndicats n'est pas applicable aux fonctionnaires. »

MM. Léon Bourgeois, Combes et Maruéjouls.

Même thèse avait été affirmée par M. Léon Bourgeois le 31 août 1892 et M. Combes le 13 décembre 1895, tous deux en qualité de ministre de l'Instruction publique.

Enfin, M. Combes, président du Conseil, et M. Maruéjouls, ministre des travaux publics, ont, par deux circulaires du 12 juillet et du 31 janvier 1903, refusé aux cantonniers le droit de se constituer en syndicats, et les procureurs généraux ont reçu des instructions les invitant à dissoudre les syndicats qui pourraient être ainsi formés.

La jurisprudence.

Ces opinions du Parlement et des divers gouvernements sont, d'ailleurs, conformes à la jurisprudence.

Par arrêt du 27 juin 1885, la Cour de cassation a décidé que la loi du 21 mars 1884 n'est applicable qu'aux personnes appartenant, soit comme patrons, soit comme ouvriers ou salariés, à l'industrie, au commerce ou à l'agriculture, à l'exclusion de toutes autres personnes et de toutes autres professions. Elle repoussait en conséquence la formation d'un syndicat de médecins — et ces derniers durent attendre, pour pouvoir se grouper, la loi spéciale du 24 septembre 1892, qui leur permit de se syndiquer sauf pour défendre leurs intérêts contre l'Etat, le département ou la commune. Les médecins fonctionnaires ne peuvent se syndiquer et il est impossible de ne pas généraliser cette thèse.

Les égoutiers de la ville de Paris.

ıs insister sur la période intermédiaire, on trouve, uillet 1903, un jugement rendu par le Tribunal de la et confirmé le 26 octobre 1903 par la Cour d'appel ıris, décisions qui refusent aux égoutiers de la ville ıris le droit de se constituer en syndicat. Bien que ɔxtes ne concernent pas les ouvriers des ateliers de , ils sont intéressants en ce qu'ils contestent que le ce des égoutiers soit de nature industrielle et comiale, et c'est une raison qui vient à l'appui de l'affirɔn posée au début de la présente note.

Les commentateurs de la loi de 1884.

npossibilité juridique résulte donc aussi formellede l'étude des textes que de celle des discussions mentaires. Il reste à dégager, avec les auteurs, les ls principes formulés dans cette matière.

vis de l'Administration étant demandé pour ce qui ɛrne son personnel, on ne saurait mieux faire que de ir parmi les nombreux commentateurs de la loi de qui étaient particulièrement désignés pour traiter estion. C'est pourquoi on se bornera à citer ici les de MM. Bourguin, professeur à la Faculté de droit de et professeur à l'Ecole supérieure professionnelle ɔostes et des télégraphes ; R. Jay, également profesà ces deux écoles et membre de la Commission supée du travail ; Millerand enfin, ancien ministre du nerce.

M. Bourguin.

Bourguin, dans ses conférences de 1902, reprend, trancher la question qui nous occupe, la distinction les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires ɛstion, et ses conclusions sont que les seconds ont le de se syndiquer ; dans cette dernière catégorie figuent les facteurs des postes et des télégraphes.

ns discuter la valeur juridique de pareille thèse, et e si on lui accorde une valeur indiscutable, la théorie . Bourguin est infirmée par le simple fait que son ır provient d'un simple *lapsus* administratif très sable d'ailleurs, l'éminent professeur ne pouvant aître les rouages de l'Administration. Les surveilou chefs surveillants, qu'il n'hésite pas à placer par

mi les agents d'autorité, ne sont, en effet, pas les seuls agents investis du droit de verbaliser. Le décret du 9 mars 1905, en augmentant le nombre des agents et sous-agents chargés de la surveillance des lignes, a notamment investi les facteurs, les facteurs télégraphistes des bureaux principaux du relèvement du dérangement des lignes. Ils peuvent donc verbaliser ou dresser des contraventions pour atteinte au monopole postal, abus de franchise, contravention à la loi du 25 juin 1856, pour infraction à la loi sur le transport des valeurs, etc.

Les tribunaux se sont implicitement rendus, d'ailleurs, à cet avis en ne contestant pas la validité des procès-verbaux ou des contraventions dressés sur la voie publique par des sous-agents des postes et des télégraphes. Et même en admettant le critérium établi par M. Bourguin, il faudrait tenir compte des mutations et des nécessités de service : tel agent susceptible de faire partie d'un syndicat ne le pourrait plus le lendemain, et le syndicat ne manquerait pas de voir dans pareille mutation une mesure dirigée contre lui ; d'où trouble pouvant entraver la marche du service.

M. Raoul Jay.

M. Raoul Jay, en s'appuyant sur les raisons historiques invoquées plus haut, se base : 1° sur ce que les fonctionnaires n'exercent pas une profession, mais ont une délégation de l'autorité publique ; 2° sur les articles 123 et 12[illegible] du Code pénal punissant la coalition ; 3° sur la généralisation de la loi de 1892 prohibant les syndicats de médecins fonctionnaires. La négative est la conclusion formelle de son argumentation.

M. Millerand.

Il paraît inutile de rappeler ici à l'association général[e] des sous-agents la réponse formellement négative que lu[i] a adressée M. Millerand, et dont la *Petite République* d[u] 26 août 1905 a donné la teneur et les conclusions. M. Millerand a formulé un rejet absolu du droit syndical pou[r] les sous-agents des postes, même en se plaçant sur l[e] terrain le plus propice, celui de l'adoption du proj[et] Barthou ; car, dit-il, *les sous-agents des postes asserment[és] sont de véritables fonctionnaires, des agents d'autorit[é] ils sont dépositaires d'une partie de la puissance publiqu[e]*

Ils ne peuvent être considérés comme de simples salariés. Dépositaires de la puissance publique, dont une parcelle leur a été nécessairement conférée par l'arrêté de nomination qui, en leur donnant un titre, leur a accordé le bénéfice de la loi de 1853 sur les retraites, voilà, à coup sûr, plus qu'il n'en faut pour constituer un véritable fonctionnaire.

Conclusions.

Au reste et pour conclure, il semble que la loi du 1er juillet 1901 a enlevé à la question toute importance ou au moins tout caractère de doute.

En effet, antérieurement à la loi du 1er juillet 1901, les travailleurs de l'industrie privée, du commerce, de l'agriculture avaient seuls un moyen libre de défense, les fonctionnaires restant soumis au régime des art. 291 et suivants du Code pénal; actuellement ces derniers peuvent s'associèr sans autorisation ni déclaration préalable.

Des capacités juridiques presque identiques découlent des deux lois de 1884 et de 1901, avec cette très légère modification que la possibilité de recevoir des dons et legs est subordonnée à certaines conditions dans la loi de 1901.

Si l'on avait admis ou si l'on admettait que les sous-agents peuvent se grouper suivant le régime de la loi de 1884, ils n'en demeureraient pas moins soumis aux articles 123 et 126 du Code pénal réprimant les coalitions de fonctionnaires, et par conséquent leur nouvelle formation syndicale ne leur conférerait aucun droit nouveau.

Un gouvernement républicain a le droit et le devoir de compter sur la clairvoyance et la sagesse du personnel pour ne pas compromettre, avec son propre sort, la vie économique du pays, en dressant, comme on l'a dit maintes fois à la Chambre, l'intérêt privé contre l'intérêt public, contre la souveraineté nationale.

Le Ministre du Commerce, de l'Industrie,
des Postes et des Télégraphes,
F. DUBIEF.

Quelques jours plus tard, le 11 septembre, le Ministre du Commerce communiquait à la presse la note suivante :

A la suite de la consultation demandée par l'Association

générale des sous-agents des Postes et des Télégraphes au ministère du Commerce, et de la publication de cette consultation, les journaux ont discuté le point de savoir si le gouvernement devait autoriser ou ne pas autoriser le syndicat des sous-agents.

La question ne peut être posée ainsi.

Il n'appartient pas au gouvernement d'autoriser ou de ne pas autoriser un syndicat ou une association. Le régime du bon plaisir a disparu avec les lois de 1884 et de 1901, abrogeant les articles 291 et suivants du Code pénal.

Si une association est légale, le ministre ne peut l'interdire ; si elle est illégale, il ne peut l'autoriser.

C'est aux tribunaux seuls que le législateur a remis le soin d'apprécier cette légalité, et il y a une jurisprudence établie à cet égard.

C'est en définitive à la jurisprudence très nette de la Cour de cassation qu'il faut se référer. Le gouvernement, consulté, ne peut répondre autrement qu'en expliquant cette jurisprudence.

D'autre part, le Conseil d'Administration de l'Association générale des Agents des Postes prenait une délibération conçue en ces termes :

Le Conseil d'Administration de l'Association générale des Agents des Postes, auquel le congrès de 1905, favorable en principe à la transformation de l'Association en Syndicat, a donné mandat de mener une campagne énergique auprès du Parlement et dans la presse, en vue de faire consacrer par des dispositions légales le droit pour les employés des exploitations industrielles et commerciales de l'Etat de se syndiquer, envoie son salut le plus fraternel aux membres du syndicat des sous-agents, affirme son entière solidarité à leur cause et les assure de son appui moral et matériel.

Le 8 octobre, cette Association nous adressait la lettre suivante :

Paris, le 8 octobre 1905.

Monsieur le Président,

Le Conseil d'Administration de l'Association générale des Agents des Postes et Télégraphes a pris connaissance de votre belle lettre adressée à M. Dubief, ministre du

merce et de l'Industrie, et il me charge de vous sser ses remerciements et ses félicitations, ainsi qu'à les Membres du Comité Central de la Ligue qui ont en faveur de la liberté pour les travailleurs de l'Etat former en syndicat.

cevez, Monsieur le Président, avec nos remercie-s, l'assurance de notre gratitude.

Pour le Conseil d'Administration :
Le Secrétaire général,
CLAVIER,
Trésorier adjoint de le section
du 12e arr. de la Ligue.

son côté, M. Raoul Jay, professeur à la Faculté roit de Paris, nous écrivait :

Pelissière par Vif (Isère), 11 octobre 1905.

Monsieur,

lis dans la lettre adressée par la Ligue française la Défense des Droits de l'Homme et du Citoyen à Ministre du Commerce :

/ous avez conclu fermement avec l'appui... de M. le sseur Raoul Jay que les sous-agents des postes mentés sont de véritables fonctionnaires, des agents orité... »

crois que les auteurs de la loi de 1884 n'ont pas permettre les syndicats de fonctionnaires. C'est à opinion formulée dans mon enseignement de la Fa- de Droit que la note ministérielle a pu faire allu- Mais je n'ai nulle part examiné ni tranché la ques- de savoir si les sous-agents des postes doivent être dérés comme de véritables fonctionnaires.

uillez recevoir, etc.

RAOUL JAY.

ifin, on peut rappeler comme suit les phases cipales de la question que cette lettre avait pour de solutionner :

première réunion organisée par les sous-agents des s de Paris pour réclamer le droit au syndicat a eu le 16 août 1905, à la Bourse du Travail ; le 7 sep-

tembre, M. Dubief communiquait aux journaux sa note de service ; deuxième réunion à la Bourse du travail le 11 septembre, qui votait l'ordre du jour suivant :

« Les sous-agents des Postes et Télégraphes reconnaissent le Syndicat comme la seule forme de groupement qui leur permette d'obtenir les améliorations morales et matérielles auxquelles ils ont droit de prétendre, prennent la ferme résolution de se constituer en syndicat, et chargent le Comité d'action syndicale de faire le nécessaire pour mener à bien l'accomplissement de cette réforme. »

Le 23 septembre, le régisseur de la Bourse, agent du préfet de la Seine, refuse une salle de la Bourse aux sous-agents des postes pour l'organisation d'une nouvelle réunion.

Le 29 septembre a eu lieu l'ouverture du 5e congrès de l'Association des sous-agents des Postes et Télégraphes. La discussion sur la transformation de l'Association en Syndicat est clôturée après un débat passionné par l'adoption par 444 voix contre 189 des conclusions du rapport de M. Roblet, au nom du Comité de l'Association :

« Le Conseil d'administration vous propose le maintien du *statu quo*, et soumet à l'adoption de l'Assemblée le vœu que le projet de loi dont M. Barthou, député, est le rapporteur, soit adopté dans le plus bref délai, et que les sous-agents des Postes, Télégraphes et Téléphones soient nommément désignés dans l'addition proposée par la Commission du travail de la Chambre des Députés. »

Le 30 septembre, les sous-agents de Paris annoncent qu'ils vont se constituer en syndicat ; ils se séparent donc de l'Association générale. Quelques journaux ont voulu tirer du vote de l'Association générale cette conclusion que la majorité des postiers est hostile au syndicat. Cette conclusion est tout à fait erronée, car l'ordre du jour de l'Association réclame le droit au syndicat : il faut donc dire que le prolétariat postal pense unanimement que la syndicalisation est nécessaire ; la divergence d'opinion entre ceux-ci et ceux-là ne porte pas sur le fond du débat, mais sur la tactique à employer pour arriver au syndicat, les uns demandent une loi, et les autres prétendent avoir dès maintenant tous les droits à user des facultés de la loi de 1884. L'intervention de la Ligue des Droits de l'Homme a donc pour but d'appuyer une revendication générale.

A Monsieur le Ministre de la Justice.

Paris, le 28 octobre 1905.

Monsieur le Ministre et cher Collègue,

Les décisions provoquées par la constitution du Syndicat professionnel des sous-agents des Postes et des Télégraphes ont été si diverses depuis un mois qu'il n'est pas possible de douter des incertitudes du Gouvernement. En effet, après avoir déclaré impérativement qu'un tel syndicat était illégal et contraire aux institutions républicaines, Monsieur le Ministre du Commerce a ensuite décidé qu'il s'en remettait aux tribunaux du soin de décider de leur légalité. En dernier lieu, il se ralliait à une troisième opinion et vous priait de lui donner, en votre qualité de chef du pouvoir judiciaire, votre avis motivé sur la controverse.

J'avais exprimé l'espoir, dans la lettre qu'au nom du Comité Central de la Ligue des Droits de l'Homme je lui adressais le 5 octobre 1905, qu'il s'efforcerait de déférer au vœu que nous lui transmettions, et que s'inspirant des principes de la Déclaration des Droits de l'Homme, il proposerait au Parlement d'étendre au moins aux fonctionnaires « de gestion » le bénéfice de la loi de 1884. Monsieur le Ministre du Commerce aurait ainsi mis la loi en harmonie avec le fait accompli, pour un grand nombre de syndicats régulièrement constitués, et que nul — heureusement — ne songe à dissoudre, encore qu'ils soient composés de travailleurs qui sont, au même titre que les instituteurs et que les sous-agents des Postes, des employés de l'Etat.

Mais puisqu'il fait appel à votre haute compétence, je dois, Monsieur le Ministre et cher Collègue, vous demander la permission d'intervenir encore une fois dans ce débat si important, et proposer à vos réflexions quelques arguments nouveaux qu'une étude plus approfondie a suggérés au service du contentieux de la Ligue des Droits de l'Homme, et qui viendront utilement, je crois, à l'appui des considérations juridiques que j'ai précédemment soumises à l'examen de Monsieur le Ministre du Commerce.

Je n'ai pas besoin de rappeler que le silence des lois ayant mis dans l'impossibilité l'école et le prétoire de définir ce qu'était un fonctionnaire public, divers critériums ont été proposés. Celui qui est couram[illegible]

aujourd'hui distingue entre les fonctionnaires « d'aut rité » et les fonctionnaires « de gestion », où l'effort de doctrine et de la pratique consiste à classer tous l fonctionnaires publics dans l'une ou l'autre de ces de catégories, dont la définition et la limite ont été préal blement arrêtées, chacune d'elles ayant des facultés, d droits, des devoirs, une discipline, des recours qui, principe, leur sont particuliers. On ne peut donc pl dire aujourd'hui que tel agent de l'Etat est un foncti naire public, sans rien ajouter d'autre : une formule a imprécise ne nous éclairerait ni sur ses droits, ni sur devoirs. Nous ne saurions pas notamment s'il peut ou r s'affilier à un syndicat. Sans vouloir entrer dans considérations historiques, il est, d'ailleurs, à remarq que l'évolution de l'Etat a consisté dans cette distinct des actes de l'administration en actes d'autorité et actes de gestion, distinction si universelle dans tous pays où il existe un droit public qu'on a pu dire qu' est « le résultat d'une loi générale et absolue de l'activ de l'Etat » (1) ; distinction qui se précise chaque j davantage, œuvre de la jurisprudence que la doctrine fait que systématiser.

Le problème qui vous est soumis se pose donc en termes : A quelle catégorie de fonctionnaires appartienn les sous-agents des Postes ?

Cette détermination seule peut donner une réponse ridique à cette question « à coup sûr la plus délicate e plus complexe », a écrit M. Barthou : Quels foncti naires peuvent se syndiquer ?

Le fonctionnaire d'autorité est celui qui détient partie de la puissance publique : il a la *juridicti* l'*imperium*.

Les agents d'autorité sont ceux, d'après le profess Bourguin, « qui ont reçu par délégation du souverain parcelle quelconque de l'autorité publique, et qui qualité pour exercer un pouvoir de contrainte, de c mandement vis-à-vis des citoyens ». (2)

« Le domaine de la puissance publique, écrit M. zard, professeur de droit administratif à la Fac de Droit de Nancy, c'est celui des actes de comm

(1) Nézard, *Théorie juridique de la fonction publique*, p.

(2) Cité par M. Barthou, rapport tendant à modifier la lo 21 mars 1884 (Chambre des Députés, rapport n° 1118. P. 18.)

et des rapports de puissance, de subordina-
l'inégalité du droit, c'est celui du droit public. »
uteur, qui a publié la meilleure étude que nous
ons sur la matière, classe dans cette catégorie :
ets, les gouverneurs des colonies, les agents di-
ques, les magistrats, etc.
t aux fonctionnaires de gestion, ce sont ceux qui
nt simplement leur temps et leur intelligence au
de l'Etat dans des conditions identiques à celles
squelles le font les employés des particuliers ». (1)
nt, ajoute M. Arthur Fontaine, « ceux qui accom-
des besognes purement exécutives ou tech-
les employés de bureau, les commis, les em-
des chemins de fer de l'Etat, *des Postes et des Télé-*
, les professeurs, les ingénieurs, les archivistes,
c. » (*Louage de travail*, n° 138.)
cette catégorie, M. Nézard cite les employés des
res, des préfectures, les ingénieurs des Ponts et
ées, *les employés des Postes*, des chemins de fer et
nufactures de l'Etat, enfin les *professeurs des trois*
l'enseignement.
léfinitions données, peut-on dire que le sous-agent
tes et des Télégraphes détient une part quelconque
orité ? M. le Ministre du Commerce l'a pensé, et
prouver, il a rappelé, dans sa note de service du
mbre, que certains sous-agents avaient le droit
ser des contraventions. Il faut croire que cette
qui était véritablement la base de son argumen-
ne lui semble plus aussi décisive, puisqu'il a cru
revenir sur son opinion catégorique. Quoi qu'il en
n'ai qu'à vous demander de vouloir bien vous
r aux termes de ma lettre du 5 octobre dans la-
'examine la portée de cette preuve :

ır appuyer votre opinion, vous avez cru, Monsieur
stre et cher Collègue, trouver un argument décisif
juridique dans ce fait que les « facteurs et les
s télégraphistes des bureaux principaux » peu-
rbaliser ou dresser des contraventions en vertu de
écrets de 1851 et de 1905. Mais n'avez-vous pas
médiatement une objection décisive à votre refus
tatant que tous les agents des Postes n'ont pas
its, qui, selon vous, indiqueraient une participa-

466.

tion à l'autorité ? Il y avait donc dès lors une disti
à faire entre ceux qui peuvent user des décrets d
et de 1905 et ceux qui n'en peuvent pas user
tinction essentielle qui doit déterminer des sol
différentes suivant les catégories. Or, dans une
incidente, vous rejetez en bloc, au mépris du princ
votre propre argumentation, le droit au syndical
tous les agents des Postes sans exception, même
ceux contre lesquels vous ne pouvez invoquer la d
tion qui vous a servi à établir la règle générale : «
« tenir compte, dites vous, des mutations et des
« sités du service : tel agent susceptible de faire
« d'un syndicat ne le pourrait plus le lendemain
« syndicat ne manquerait pas de voir dans pareil
« tation une mesure dirigée contre lui ; d'où troubl
« vant entraver la marche du service. »

« Je vous demande la permission de vous faire
quer, Monsieur le Ministre et cher Collègue, que s
distinction a du moins l'apparence juridique, votr
clusion ne saurait mériter le bénéfice de cette ép
Si votre critérium, pour distinguer entre l'agent d'a
et l'agent de gestion était accepté, on pourrai
objecter encore que les facteurs et facteurs télégra
ne dressent des procès-verbaux que très accidentell
ils n'en dresseraient même jamais, si j'en crois l
teurs des meetings de ces jours derniers. Certai
ce n'est pas un des offices de leur profession, comm
les gendarmes ou les agents de police ; on peut dir
fait les facteurs ne dressent pas de procès-verbaux
tirer argument des décrets de 1851 et de 1905, c'e
demment ne vouloir caractériser la situation ju
des facteurs que par le côté le plus accessoire d
profession. C'est un peu le raisonnement de ce
naguère refusaient à la femme le droit d'être avoca
le prétexte qu'un avocat peut être appelé sur le si
tribunal en qualité de suppléant occasionnel, et
femme ne peut être juge.

« Ne tombe-t-il pas sous le sens, d'ailleurs, qu
peut accorder aux agents des chemins de fer de
par exemple, qui sont commissionnés et qui
faculté de verbaliser, le droit de se syndiquer bien
soient chargés d'assurer un service public, alors
droit au syndicat serait refusé aux sous-age
Postes, dont la situation est identique ? »

Si le sous-agent des postes ne possède aucune partie 'autorité, c'est qu'il n'est pas un fonctionnaire d'autoité : il ne peut donc être qu'un fonctionnaire de gestion. n effet, si on examine sa fonction, on voit qu'il est bien e ceux qui remplissent une « besogne purement techique » comme les ingénieurs et les archivistes ; il est de eux qui « mettent leur temps et leur intelligence au serice de l'Etat, dans des conditions identiques à celles lans lesquelles le font les employés des particuliers ». 'est l'évidence même : sa fonction rentre bien dans les léfinitions générales.

La Cour de Cassation, dans un célèbre arrêt du 27 juin 885, a limité le champ d'application de la loi de 1884 « à ceux qui appartiennent, soit comme patrons, soit « comme ouvriers ou salariés, à l'industrie, au commerce « ou à l'agriculture, à l'exclusion de toutes autres per- « sonnes et de toutes autres professions ». On a voulu irer argument (1) de ces termes précis contre les syndiats de tous les salariés de l'Etat, qui, fait-on remarquer, ne sont ni ouvriers, ni industriels, ni commerçants, ni griculteurs. Mais la déduction est infidèle à ses prénisses, car, comme l'indique M. Arthur Fontaine, « il n'y a rien dans cette interprétation de la loi qui tende à « enlever le droit de se syndiquer aux salariés de l'Etat, des départements et des communes, *toutes les fois que l'Etat, le département ou la commune exercent un commerce ou une industrie, toutes les fois qu'ils se chargent de travaux pouvant être confiés à un entrepreneur dont le personnel serait admis à bénéficier de la loi de 1884* ».

L'arrêt laisse donc entière la question des fonctionaires de gestion ; aussi l'auteur peut-il ajouter : « Mais le transport des lettres, l'enseignement même ne peuvent-ils pas être, n'ont-ils pas été déjà confiés à des entreprises privées ? » (N° 457, op. Cit.) Est-il nécessaire e souligner l'explication de ce haut fonctionnaire du inistère du Commerce, qui élargit les limites dans lesuelles on voudrait confiner l'application de la loi de 1884 errière l'arrêt de la Cour de Cassation ? Tous les foncionnaires, en tant que fonctionnaires, ne sont donc s, de l'aveu d'un interprète éminemment autorisé, clus du droit au syndicat, en vertu de cet arrêt.

(1) Notamment M. Bienvenu Martin pour refuser aux institeurs du Morbihan le droit de se syndiquer.

De cet exposé, il faut conclure que les sous-agents d
Postes et des Télégraphes peuvent se coaliser sous
double forme du Syndicat et de la grève, conformémen
d'ailleurs, aux termes mêmes du Code pénal, qui ne d
fend la coalition qu'aux dépositaires de « quelque part
de l'autorité publique. » (Art. 123). A l'Etat-patron, a
fonctions de gestion, doivent correspondre les règl
ordinaires des rapports du travail. « L'Etat-patron, éc
M. Barthou, rapporteur de la Commission du Travail
la Chambre des Députés, l'Etat-patron doit se soumett
aux conditions et aux obligations légales auxquelles to
les patrons sont astreints envers ceux dont ils louent l
services. Il est même tenu de leur donner l'exemple
respect et de l'application de la loi. » (Rapport n° 141
p. 156.)

Il n'est pas possible d'éviter les conséquences qui d
coulent de la distinction qui s'est juridiquement établ
entre les diverses fonctions que l'Etat a assumées.

L'Etat est tantôt personne morale, quand il s'agit d'i
térêts relatifs à son patrimoine ; tantôt puissance pub
que, quand il accomplit des actes de gouvernement. Da
le premier cas, il agit évidemment comme agissent l
personnes privées ; dans le second cas, il y a des règl
spéciales qui ne sont pas dans le domaine public.

L'Etat enseigne, mais d'autres enseignent : c'est de
gestion. L'Etat assure le service postal, mais des partic
liers pourraient l'assurer : c'est de la gestion. L'Etat
maître de la police et de la juridiction ; lui seul a quali
pour maintenir l'ordre et juger : c'est de l'autorité. Da
le premier cas, l'Etat est soumis à des règles de dr
privé ; dans le second, à des règles de droit public. Da
un cas, il a des fonctionnaires de gestion ; dans l'aut
des fonctionnaires d'autorité ; dans un cas il contract
dans l'autre il commande ; dans un cas il discute, da
l'autre il doit être obéi.

Il n'est pas douteux que l'Etat ne doive être soumis a
mêmes règles générales que les citoyens dans toutes l
matières où il agit comme les citoyens, où il remplit d
fonctions que ceux-ci remplissent concurremment avec l
ou qu'ils pourraient remplir seuls sans atteinte à la so
veraineté publique. « Le domaine de la gestion, c'est
« domaine des intérêts particuliers ou généraux ; c'
« celui de l'égalité de droit entre les parties ; c'est cel
« du droit privé ; à sa base est le contrat. Les relatio

« de gestion sont des rapports contractuels. De même que « les préposés qui gèrent les intérêts de l'Etat font des « contrats avec les particuliers avec lesquels ils entrent « en relations, de même ils passent un acte conventionnel « avec l'Etat de qui ils reçoivent cette mission. » (NÉZARD, *op. cit.*, p. 461.)

C'est ce que dit, non moins clairement, M. Perreau : « En effet, aucun intérêt supérieur de conservation so- « ciale n'est en jeu ; il n'y a qu'un intérêt, même pas un « intérêt, une utilité sociale. Ils (les fonctionnaires de « gestion) ne représentent pas l'Etat gardien de l'ordre « public, mais l'Etat industriel, entrepreneur, commer- « çant, c'est-à-dire l'Etat agissant comme un particulier. « Ils ne sont alors considérés que comme... les manda- « taires ou préposés d'un commerçant, d'un industriel ; « il n'y a aucune raison juridique ou rationnelle qui « oblige à faire une distinction dans ce second cas entre « les agents d'un particulier et ceux de l'Etat. » (1)

Ainsi distingue entre les agents de l'Etat le Commissaire du Gouvernement près le Conseil d'Etat M. Jagerschmidt : « Les uns sont des fonctionnaires dépositaires « d'une certaine autorité, et l'arrêt qui la leur confie est « un acte de puissance publique ; les seconds, au con- « traire, ne sont que des auxiliaires, et il n'y a entre eux « et l'administration qu'un *contrat de louage d'ouvrage.* » (Conseil d'Etat, 13 décembre 1889, S. 92, 3, 21.)

En matière de gestion, l'Etat n'a que des intérêts comme les particuliers ; ses agents ne sont que des mandataires ou des préposés avec lesquels il a passé des conventions analogues à celles qui lient le maître à ses préposés dans les relations de l'industrie et du commerce ; analogues, quoique réglementées dans des formes spéciales, comme, d'ailleurs, ont également recours à des formes spéciales de grandes administrations, tels les établissements de crédit.

Cette démonstration devrait suffire ; mais si l'on se reporte aux polémiques récentes, on trouve des objections au syndicat des agents de gestion, qui montrent assez que même ceux qui admettent cette grande division fondamentale des fonctionnaires prêtent plus ou moins inconsciemment un caractère d'autorité aux agents de gestion.

---

(1) *De la Responsabilité des Fonctionnaires publics*, p. 69.

Il faut examiner ces objections.

On a dit que ces agents géraient des intérêts génér
par conséquent différents des intérêts privés que la l
1884 a eu seuls en vue. Mais que devient cette obje
à l'égard des employés de chemins de fer, qui gèrent
lement des intérêts généraux, on ne saurait en do
mais auxquels on accorde unanimement le droit au
dicat ?

Il y a, d'ailleurs, lieu de remarquer que les ser
d'intérêt général n'ont pas nécessairement le caracté
puissance publique ; ceci est de doctrine et de juris
dence : « Les marchés passés par l'administration
assurer le fonctionnement des services publics et l
cution des travaux d'intérêt général, les actes faits
la mise en valeur des propriétés publiques, les en
ments pécuniaires contractés par l'Etat ou par les a
nistrations locales pour subvenir aux besoins qu'il
mission de satisfaire sont des actes de gestion ; l'in
public les motive, mais en général la puissance pub
n'y intervient pas. » (Fontaine, op. cit., n° 147.)

Il y a l'objection du traitement fixé par le bud
c'est un des arguments que l'on fit valoir en 1894 de
la Chambre pour refuser aux agents commissionné
chemins de fer le droit de se syndiquer. Je n'ai pas b
de rappeler que la Chambre ne partagea pas cet av
renversa le ministère : l'argument est tombé avec l
nistère Casimir-Perier.

Il avait déjà été employé par M. Spuller en 1887 (c
laire du 20 septembre) lorsqu'il disait que « le traite
n'est pas un salaire », l'un « débattu de gré à gré
l'ouvrier et le patron », l'autre « fixé par la loi et ne
vant être modifié que par elle ». Mais le salaire de
vriers des manufactures de l'Etat n'est-il pas inscr
budget ? Or, est-ce un traitement ? Le critérium ne d
aucune précision.

On a dit qu'en se syndiquant, en faisant grève
fonctionnaires abuseraient de leur autorité dans un
rêt particulier : mais je signale tout de suite ici l'er
de droit ou plutôt la pétition de principe par laquel
suppose aux fonctionnaires de gestion une attributi
puissance publique qu'ils n'ont pas. N'étant déposit
d'aucune autorité, comment en useraient-ils c
l'Etat ? Ici apparaît bien nettement, semble-t-il, la c
sion entre l'intérêt général et l'intérêt de l'Etat, puiss

publique, c'est-à-dire entre deux ordres irréductibles. Ce qui en fait toute la gravité, c'est que cette objection fait dévier la controverse et tend à lui faire perdre son caractère juridique. Il y aurait, d'une part, la règle de droit, d'autre part, l'intérêt politique. Je ne puis accepter une telle antinomie. Si la règle de droit est claire, il n'y a qu'à l'appliquer; et si elle est mauvaise, contraire à l'intérêt politique, il n'y a qu'à en proposer la modification suivant les formes constitutionnelles.

Mais on a recours à un argument d'opportunité : on évoque le danger des grèves des agents de gestion. A vrai dire, il en est de ce danger comme du danger que les grévistes de l'industrie privée sont accusés de faire courir à la production et au commerce nationaux. L'objection dépasse son but. Le danger est de même ordre, qu'il s'applique à un intérêt général de l'Etat, d'ordre industriel, ou à l'intérêt des particuliers. Comme dit M. Nézard, et comme l'a répété après lui le professeur Berthélemy en note au Dalloz : « Dans l'état actuel de la législation, il « ne peut suffire d'un intérêt général pour priver de la « liberté du travail une catégorie de citoyens aussi con- « sidérable que l'est celle des fonctionnaires de gestion. » (Op. cit. p. 751).

Lorsque M. Spuller, ministre de l'instruction publique, refusait aux instituteurs le droit de se syndiquer, il disait : « Une fonction publique n'est pas une profession... » (Circulaire du 20 septembre 1887); et plus récemment, M. Rambaud, chef du même Département, se livrant à un essai de définition que je me permets de trouver assez malheureux, ajoutait : « Le fonctionnaire « public est celui qui, choisi par un représentant de « l'Etat, conformément aux lois, accomplit au nom de « l'Etat, et par ordre de l'Etat, des actes qui correspon- « dent à l'une des fonctions ou attributions de l'Etat. » (Circulaire du 1er février 1897.)

Une définition fondée sur de telles affirmations et conçue en termes aussi vagues constitue une véritable pétition de principe; elle revient, en effet, à dire qu'est fonctionnaire public celui qui remplit une fonction publique. Que vaut une définition du fonctionnaire par la fonction publique? Il reste à donner la définition de la fonction publique. La chose est si impossible que les professeurs de droit administratif, tel M. Berthélemy, demandent une définition légale. La vérité est qu'il y a

des fonctions d'autorité et des fonctions de gestion; voilà tout ce que l'on peut dire de précis et de juste; la circulaire de M. Rambaud n'entre pas dans une distinction faite par la jurisprudence elle-même. Or, cette distinction, conforme à l'essence des choses et à l'équité nécessaire, est notre seule clarté. En dehors d'elle, toute controverse est obscure, toute définition est arbitraire, toute solution est injuste.

L'analyse de la fonction du postier, le rapprochement des définitions de la jurisprudence et des doctrines conduisent à cette opinion : les postiers, étant unis par des rapports d'intérêt privé à l'Etat, ont le droit d'user de la loi de 1884. Opinion qui a été soutenue en doctrine, qui répond en outre à des besoins incontestables, puisque les intéressés en réclament le bénéfice depuis vingt ans, sans se lasser. Aucun texte ne la nie; bien au contraire, l'évolution de l'Etat, telle qu'elle s'atteste dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'affirme. Elle apparait de plus en plus comme une nécessité et un droit de leur profession.

Fonctionnaires publics de gestion, il faut donc leur appliquer la jurisprudence qui a déjà classé parmi les fonctionnaires de gestion les agents des chemins de fer du réseau de l'Etat (C. Orléans, 28 novembre 1891; Cass. 18 novembre 1895). Fonctionnaires de gestion, ils doivent pouvoir se syndiquer et faire grève.

Si la question des syndicats des fonctionnaires de gestion n'a pas encore été résolue, c'est qu'au lieu de s'en référer aux principes généraux de notre droit, on a cherché des arguments dans des considérations étrangères à la nature propre du problème. C'est à vous, Monsieur le Ministre et cher Collègue, qu'il appartient de vous dégager de ces considérations pour vous attacher exclusivement aux éléments juridiques du problème : car, je n'hésite pas à le dire — et un Garde des Sceaux comprendra la gravité de cette parole — c'est un problème de droit pur qui vous est soumis. Je souhaite que les quelques observations que je viens d'avoir l'honneur de vous soumettre, et qui sont le fruit de l'étude consciencieuse de nos conseils, contribuent pour leur part à rendre au débat le caractère juridique qu'il n'aurait jamais dû cesser d'avoir et facilitent au Gouvernement de la République l'adoption d'une solution que le monde du travail

le personnel des fonctionnaires de gestion attendent
ec une légitime anxiété.
Vauillez agréer, etc.

Le Président,
Francis de Pressensé,
Député du Rhône.

XIII

Les Professeurs d'Agriculture

A Monsieur le Ministre de l'Agriculture

Paris, le 31 mars 1905.

Monsieur le Ministre et cher Collègue,

J'ai l'honneur de signaler à votre bienveillante et haute
ention la note ci-jointe qui prouve, si elle est exacte,
e la nomination de certains professeurs d'agriculture a
lieu en contravention aux dispositions législatives et
glementaires concernant le recrutement des fonction-
ires de ce service public.

En instituant des concours pour ouvrir l'accès de cer-
nes fonctions publiques, la loi et le Gouvernement ont
nsé assurer ainsi aux administrations un personnel
lite, et aux mérites des personnes qui se sont livrées
les études spéciales, souvent longues et ardues, en vue
postes déterminés, des garanties sérieuses de loyal
amen.

L'inobservation des prescriptions légales ou réglemen-
res sur ce point ne peut amener que le trouble dans
service et le découragement chez les candidats aux
ctions publiques.

Je vous serais donc reconnaissant de vouloir bien pro-
der à l'étude de cette grave question, ne doutant pas
e vous ne fassiez cesser les abus, s'il est vrai qu'il s'en
it produit.

Veuillez, etc.

Le Président,
Francis de Pressensé.
Député du Rhône.

A ette lettre était jointe une note ainsi conçue :

De récentes nominations dans le personnel de l'enseignement agricole ont vivement ému tous les professeurs d'agriculture.

Ces nominations, contraires aux dispositions de la loi du 16 juin 1879 et du décret du 9 juin 1880, sont de nature à jeter un trouble profond dans le personnel de l'enseignement agricole, qui désormais va se croire sous la dépendance du régime de l'arbitraire le plus absolu.

L'article 2 de la loi précitée stipule que les professeurs départementaux d'agriculture seront nommés *au concours* sur le rapport d'un jury régulièrement constitué.

En vertu de l'article 3, le concours doit avoir lieu au *chef-lieu du département* dont la chaire est vacante.

D'après le décret d'administration publique du 9 juin 1880, le concours à ouvrir dans un département pour la nomination aux fonctions de professeur départemental d'agriculture est annoncé trois mois au moins à l'avance par l'insertion d'un avis au *Journal officiel*. Les épreuves en sont nettement déterminées.

L'article 10 du même décret fait connaître que les professeurs départementaux sont nommés *spécialement* pour le département dans lequel ils ont concouru. Toutefois ils peuvent être appelés, en vertu d'un arrêté, *dans un département se trouvant dans des conditions analogues de culture.*

Or, la loi de 1879 et le décret de 1880 sont encore en vigueur, mais ils paraissent oubliés au Ministère de l'Agriculture.

En effet plusieurs chaires départementales d'agriculture ont été longtemps vacantes ou le sont encore. Une seule a été déclarée officiellement vacante en 1903, et encore la vacance n'en a-t-elle été déclarée qu'après une action du personnel de l'enseignement agricole de la région avec l'appui des sénateurs et députés du département. C'est celle de la Drôme. Un concours fut ouvert à Valence en décembre 1903, mais, fait inattendu, le candidat sorti victorieux de ce concours ne fut point nommé à Valence. Après plusieurs mois d'attente, il fut appelé dans le département de l'Yonne, devenu vacant inopinément et dont la chaire ne fut point mise au concours.

Ce fut, on ne sait pourquoi, le candidat arrivé second au concours qui fut nommé à Valence et seulement à la *date du 18 juillet 1904*.

Depuis fort longtemps, certains départements sont vacants, les uns depuis plusieurs années, tous depuis plus d'un an. Ce sont le Puy-de-Dôme, le Cantal, les Côtes-du-Nord.

Contrairement à la loi, M. le Ministre de l'Agriculture a nommé *sans concours* des professeurs, chargés à titre provisoire de chacune des chaires : MM Laureillard à Clermont-Ferrand, Le Rouzic à Saint-Brieuc, Tardy à Aurillac.

Cette nomination à titre provisoire était tout au moins de nature à porter atteinte, dans le cas d'ouverture d'un concours dans ces départements, aux autres professeurs affrontant le concours. Elle paraissait en outre devoir indiquer que le provisoire deviendrait définitif si aucune plainte ne s'élevait contre cette manière d'agir.

Cette apparence vient en effet d'être transformée en certitude. Par arrêté en date du 19 novembre 1904, M. Tardy vient d'être nommé, *sans concours*, titulaire de la chaire d'agriculture du Cantal.

Déjà, il y a deux ou trois ans, M. Perruchot avait été nommé, *sans concours*, titulaire de la chaire d'agriculture de Constantine.

Que doivent penser les professeurs spéciaux qui comptent à leur actif quatre ou cinq succès dans les concours des chaires départementales, mais n'ont point obtenu la première place ?

Quand seront-ils nommés, ceux qui, à leurs frais souvent élevés, vont affronter les concours, si maintenant, contrairement à la loi, les nominations sont faites sans concours ?

Quel peut être le stimulant pour tout professeur spécial s'il n'a la chance de pouvoir se présenter à une chaire départementale ?

Le Ministre de l'Agriculture n'ayant pas répondu, notre Président lui rappelait sa démarche en ces termes :

Paris, le 12 mai 1905.

Monsieur le Ministre et cher Collègue,

J'ai l'honneur de vous rappeler les termes de ma lettre du 31 mars 1905.

J'attirais votre attention toute particulière sur les no-

minations de certains professeurs d'agriculture, nomina tions faites en contradiction avec les dispositions législa tives et réglementaires qui sont relatives au recrutemen des fonctionnaires de ce service public.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me fair connaître la décision que vous avez cru devoir prendre

Veuillez agréer, etc.

Le Président,
FRANCIS DE PRESSENSÉ,
Député du Rhône.

Le Ministre de l'Agriculture a répondu à notr Président par une lettre ainsi conçue :

Paris, le 9 juin 1905.

Monsieur le Député et cher Collègue,

Vous avez bien voulu me communiquer une note ten dant à établir que les lois et règlements spéciaux auraien été méconnus par mon administration à l'occasion de l nomination d'un certain nombre de professeurs départe mentaux d'agriculture, et vous m'avez demandé de proc der à l'étude de cette question et de faire cesser les abu signalés, s'il était vrai qu'il s'en soit produit.

La note communiquée vise particulièrement la nomina tion de M. Rolland dans la Drôme, celle de M. Tardy dan le Cantal, la présence de chargés de cours : M. Laurei lard dans le Puy-de-Dôme, M. Le Rouzic dans les Côte du-Nord, et enfin la nomination de M. Perruchot à Cons tantine.

1° — M. Rolland, ingénieur agronome et déjà depu longtemps professeur d'agriculture à Die, avait passé l concours pour la Drôme, et il avait été classé second. L premier reçu, M. Ponsart, qui avait également concour pour la Marne où il avait été reconnu admissible, ayai opté pour cette région, M. Rolland fut nommé dans l Drôme. — Il n'y a là rien d'irrégulier.

2° — M. Tardy, ingénieur agronome et déjà depu longtemps professeur d'agriculture, avait été classé s cond dans le concours pour la chaire du Doubs av 106 points, alors qu'il suffit de 93,33 pour être admis.

On objecte que le concours doit avoir lieu spécialemen dans le département dont la chaire est vacante.

C'est là une interprétation de la loi qui serait singuli

rement gênante pour l'Administration, lorsque l'expérience lui démontre qu'un fonctionnaire, qui a pourtant subi le concours avec succès, ne convient pas dans le milieu où il a été nommé, alors qu'il pourrait rendre de réels services dans une autre région.

En fait, il a semblé de tout temps à l'Administration de l'agriculture que les règles tracées par la loi n'étaient pas de droit étroit. S'il en était autrement, il aurait été impossible d'opérer des mutations dans le personnel des professeurs départementaux. Et pourtant, très fréquemment, on a opéré de véritables permutations entre professeurs, ou encore nommé des professeurs déjà en exercice dans des départements dont la chaire était vacante. Ce mode de procéder n'a jamais soulevé de réclamations, et il présente de grands avantages au point de vue des intérêts agricoles.

D'autre part, dès le lendemain de la promulgation de la loi, on nommait comme titulaires de chaires départementales des candidats ayant obtenu le nombre de points exigé pour l'admissibilité aux fonctions de professeur départemental, mais classés seulement en second ou même en troisième rang.

C'est ainsi que :

En 1880. — Le candidat reçu en Indre-et-Loire était désigné pour le département d'Eure-et-Loir, et c'était celui classé second qui était affecté à la chaire d'Indre-et-Loire.

En 1881. — Lors du concours pour la chaire des Deux-Sèvres, le premier a été désigné pour les Ardennes, le second a été nommé dans la Haute-Loire, et c'est le troisième qui est resté titulaire de la chaire mise au concours.

En 1882. — Concours dans le Puy-de-Dôme. — Le premier est nommé à d'autres fonctions ; le second est désigné comme professeur du Puy de-Dôme.

En 1885. — Concours pour la chaire d'agriculture du Nord. — Le candidat admissible est nommé dans la Marne.

En 1886. — Concours du Morbihan. — Le premier est nommé dans le Cantal, le deuxième dans la Haute-Saône, et le troisième reste dans le Morbihan.

Concours dans les Bouches-du-Rhône. — Le premier est nommé titulaire de la chaire mise au concours. Le second est affecté à celle du Var.

Concours d'Ille-et-Vilaine. — Le premier est nomm dans le département, le second dans le Finistère.

En 1887. — Concours de Maine-et-Loire. — Le candida reçu premier est affecté à la Haute-Garonne, le second es nommé dans le département où avait eu lieu le concours

Concours de la Corrèze. — Le premier est nommé dan la Corrèze, le second est désigné pour la chaire de l Creuse.

En 1888. — Le titulaire de la Creuse passe dans l Haute-Marne. Le candidat reçu troisième l'année précé dente dans la Corrèze est nommé dans la Creuse.

En 1890. — Concours de la Marne. — Le premier es affecté au Calvados, le second reste dans la Marne.

En 1891. — Concours de l'Ardèche. — Le premier es nommé dans le département, le second est nommé dan l'Aude.

Concours du Lot. — Le premier est nommé dans le dé partement, le second est affecté dix-huit mois après au département de la Sarthe.

Concours du Pas-de-Calais. — Le premier est nomm dans ce département, et le second est affecté l'année sui vante à la chaire de la Lozère.

Concours de la Charente. — Le premier demande s mise en disponibilité, et le second est nommé titulaire.

En 1892. — Con ours dans l'Yonne. — Le premier es affecté à ce département, et le second est nommé dans l Jura.

Comme on le voit, M. le Ministre de l'Agriculture n' rien innové en procédant à la nomination de M. Rollan et de M. Tardy dans les conditions indiquées précédem ment.

En ce qui concerne la présence de chargés de cour dans les départements du Puy-de-Dôme et des Côtes-du Nord, elle se justifie également.

En effet, le titulaire du Puy-de-Dôme, M. Girard-Col dont les services étaient très appréciés, étant tombé ma lade, l'Administration dut le faire suppléer par l'un de se adjoints, M. Laureillard, lequel s'est acquitté de sa tâch avec autant de tact que de dévouement. M. Girard-Co étant mort, des démarches ont été faites auprès de mo Administration, par les représentants du départemen pour que M Laureillard fût maintenu en fonctions e même titularisé. Mon honorable prédécesseur a pens

ne pouvait enfreindre la loi en titularisant M. Laurd, mais rien ne s'opposait à ce que la mission con-ce dernier fût prolongée, puisque les milieux agri-réclamaient sa présence, et il a maintenu M. Laurd dans ses fonctions provisoires.

suis d'ailleurs d'avis que cette situation ne saurait olonger indéfiniment, et j'ai décidé que la chaire du de-Dôme serait prochainement mise au concours.

ant à M. Le Rouzic, qui est un excellent professeur, rablement écouté des cultivateurs des Côtes-du-Nord il connaît à fond le langage et les mœurs, c'est sur mande des représentants les plus autorisés des inté-agricoles de la région qu'il a été chargé, à titre pro-re, de la chaire de Saint-Brieuc, en remplacement du ire, M. Maréchal, qui a demandé et obtenu sa mise sponibilité. — Toutefois, dès que ce dernier m'aura onnaître sa décision définitive de ne pas reprendre onctions, je m'empresserai d'ouvrir le concours dans partement des Côtes-du-Nord.

fin, au sujet de M. Perruchot, nommé titulaire de la e de Constantine, je me permettrai de vous rappeler la loi sur les chaires départementales d'agriculture as été considérée comme applicable en Algérie, et ainsi que la plupart des professeurs d'agriculture y té nommés sur la proposition du Gouverneur géné-ans qu'ils eussent à subir les épreuves d'un con-s.

itefois, il résulte des correspondances échangées le Gouvernement général de l'Algérie que cette ad-stration serait disposée à appliquer, désormais, pour crutement des fonctionnaires dont il s'agit, les règle-ents en vigueur dans la métropole.

ns penserez sans doute avec moi, Monsieur le Député er Collègue, que, s'il est bon de donner des garan-sérieuses aux candidats qui se préparent par un ir ardu à des fonctions de l'Etat, la principale préoc-tion de l'Administration doit être, surtout en ce qui erne les fonctions si importantes et si délicates que dissent les professeurs départementaux d'agricul-de rechercher ceux qui par leurs [illegible] et aptitudes lui paraissent le plus ca[illegible] services qu'on en attend, et c'est p[illegible] , accompli avant le concours, par les

l'opinion des juges se forme le mieux sur leur c
Les situations d'intérimaire ont donc leur utilité.
D'autre part, la nomination d'un excellent pro
d'un département dans un autre département plus
tant constitue un avantage et une récompense p
fonctionnaire, en même temps qu'elle offre une s
plus grande pour les intérêts agricoles à défendre.
Vous pouvez d'ailleurs compter, Monsieur le Dé
cher Collègue, que je m'efforcerai d'assurer le
complet des lois intéressant l'agriculture.
Agréer, etc.

Le Ministre de l'Agricul
RUAU.

XIV

Une Nomination illégale au Ministère du Comme

A Monsieur le Ministre du Commerce.

Paris, le 24 janvier 1

Monsieur le Ministre et cher Collègue,

Conformément au vœu émis par le Comité Cen
la Ligue des Droits de l'Homme, j'ai l'honneur d'
votre haute attention sur une grave irrégularité d
personnel de votre département a été victime.
A la date du 28 septembre 1906, un arrêté aut
M. Huet, chef de bureau de 2e classe à votre min
dont le traitement était de 8.000 francs, à permute
M. Brèque, rédacteur principal de 2e classe au Mi
des Finances, dont le traitement était de 3.500 f
M. Huet était atteint à ce moment d'une maladie
lui permettait plus de remplir son service au Mi
du Commerce et qui faisait prévoir sa fin prochain
Il n'était ignoré de personne que cette permu
officielle dissimulait la nomination de M. Huet
fonctions autres que celles de rédacteur au Ministè
Finances. N'est-il pas évident que ce fonctionnai
malade qu'il fût, ne pouvait songer à abandonner
tuation de chef de bureau pour accepter celle de s

ur de 2e classe, et en subissant bénévolement ne diminution de 55 0/0 sur son traitement, à rencer en quelque sorte sa carrière? Le Ministre du rce n'aurait pas, d'ailleurs, autorisé une telle peron.

alité, M. Huet abandonnait le Ministère du Com- pour devenir percepteur hors classe au Havre, ns qui lui assuraient un revenu beaucoup plus que celui dont il jouissait au Ministère du Com- M. Brèque, chef du secrétariat particulier du re des Finances, se présentait, en effet, non simple rédacteur au Ministère des Finances, mais rédacteur ayant à sa disposition une perception asse. Il vous est facile de vous assurer que c'est ur ces bases que furent engagés les pourparlers es deux départements intéressés. En fait, toute- *Bulletin officiel mensuel du Ministère des Finances* nne, à la date du 28 septembre 1905, la nomination Huet comme rédacteur, et — quelques pages plus à la même date, sa nomination comme percepteur vre. Et pour éviter sans doute les protestations aient pu s'elever si les lecteurs du recueil avaient qu'un rédacteur du Ministère des Finances était percepteur au Havre, M. Huet était indiqué non occupant les fonctions de rédacteur, mais comme n chef de bureau au Ministère du Commerce ».

ques jours après, le 4 octobre, M. Huet, occupant rs sa place au Ministère du Commerce et n'ayant été installé ni comme rédacteur au Ministère des es, ni comme percepteur au Havre, succombait à die dont il était atteint. On put espérer à ce mou'il ne serait pas donné suite à la permutation que s de M. Huet ne permettait plus de réaliser effecnt. M. Brèque fut installé néanmoins au Ministère nmerce.

onctionnaires de votre département ont alors attarrêté relatif à la permutation. Cet arrêté, en effet, it comme profondément irrégulier et rendu en on flagrante du décret du 6 juin 1897, qui règle isation de l'administration centrale du Commerce Industrie. L'article 15 de ce décret, qui autorise ionnellement les permutations, ne les permet qu'as fonctionnaires des administrations centrales des ministères. Or, à supposer même que la permu-

tation de M. Huet se fût vraiment opérée avec un rédac-teur au Ministère des Finances, elle ne pourrait être regardée comme licite. Lorsque le décret précité, après avoir strictement réglementé les conditions d'entrée et d'avancement au Ministère du Commerce, vient autoriser les permutations, il suppose bien entendu que les permutations s'opèrent entre deux fonctionnaires ayant une situation équivalente. Sinon il n'y a pas permutation mais avancement, et avancement qui bouleverse toutes les règles précédemment édictées pour assurer la compétence parfaite des fonctionnaires du Ministère. Permutation et avancement ne sont pas synonymes, et dans tous les règlements d'administrations publiques autorisant les permutations, spécialement dans les règlements militaires, une permutation n'a jamais été comprise qu'à égalité de grade.

En fait, d'ailleurs, les nominations n'ont été ainsi présentées que pour leur donner une apparence de régularité. M. Huet ne devenait pas rédacteur, mais percepteur et par suite, la permutation était radicalement impossible. Elle est expressément condamnée par l'article précité, les percepteurs n'appartenant pas à l'administration centrale d'un ministère. Le résultat qu'on voulait atteindre ne pouvait donc pas être ouvertement proclamé, et M. Huet ne pouvait pas, par cette permutation, être nommé percepteur au Havre. Comment admettre qu'il suffise de prendre un détour pour échapper aux strictes prescriptions du décret réglementaire ?

Mais la permutation n'est pas illicite seulement en ce qu'elle conférait à M. Huet une perception au Havre ; elle l'est aussi en ce qu'elle nomme M. Brèque chef de bureau de 2e classe au Ministère du Commerce. A supposer que M. Brèque eût appartenu au personnel du Ministère du Commerce, il n'aurait pu être promu chef de bureau qu'après avoir passé cinq ans dans le grade de rédacteur et quatre ans dans celui de sous-chef. Comment expliquer que, venant de l'extérieur, simple rédacteur principal de 2e classe au Ministère des Finances, il ait franchi d'un coup tant de grades intermédiaires ? Et si M. Brèque était incapable de prétendre directement à la fonction qu'il occupe indûment, comment admettre que, par le subterfuge de la permutation, il ait obtenu néanmoins la nomination à laquelle il n'avait aucun droit ?

Vous estimerez sans doute, Monsieur le Ministre et cher

Collègue, qu'il est préférable de ne pas laisser le Conseil d'Etat, qui a déjà manifesté son sentiment dans des affaires similaires, faire bonne justice de la décision portée devant lui. Il serait salutaire, en effet, que responsable de l'administration placée sous votre haute direction, vous prissiez vous-même l'initiative de revenir sur une décision irrégulière et injustifiable. Un intérêt général supérieur ne défend-il pas de maintenir des nominations de cette nature ? Ce ne sont pas seulement les fonctionnaires directement lésés qui souffrent de ces abus. Entrés au Ministère du Commerce sur la foi des décrets qui réglementent l'organisation et l'avancement, ils avaient le droit, après de longues études et après un concours dont on reconnaît unanimement la difficulté, de voir leur situation garantie contre les caprices du pouvoir. Comment, devant leur avenir compromis par des nominations qui amènent brusquement aux postes élevés de la hiérarchie administrative des fonctionnaires dont le mérite seul n'explique pas toujours une telle faveur, ne se sentiraient-ils pas déconcertés et découragés en constatant que ni leurs efforts ni leur dévouement ne leur assurent l'avancement normal que les lois et les règlements leur promettaient ? Est-ce que, d'autre part, au point de vue économique et politique, des nominations irrégulières, comme celle qui vous est soumise, ne sont pas de nature à troubler le zèle de ceux dont les connaissances techniques et l'expérience acquise dans des grades inférieurs assurent la bonne gestion des affaires publiques ? Et ne peut-on dire qu'ainsi ces abus portent gravement atteinte à l'excellent recrutement de l'administration, les candidats à qui leurs titres laissent espérer un avenir brillant s'écartant nécessairement d'une carrière à laquelle ils feraient honneur, mais qui comporte trop d'incertitudes et où ils ne trouvent même pas la stricte et loyale application des règles que l'Etat a fixées dans l'intérêt de l'organisation nationale tout entière ?..

Je vous serais, dans tous les cas, reconnaissant, Monsieur le Ministre et cher Collègue, si le recours devait trouver sa solution devant le Conseil d'Etat, de vouloir bien joindre cette lettre au dossier.

Veuillez agréer, etc.

Le Président.
FRANCIS DE PRESSENSÉ,
Député dr

En transmettant cette lettre au Ministre des nances, qui était directement intéressé dans ce bat, M. Francis de Pressensé ajoutait :

Permettez-moi d'ajouter à cette lettre une très br observation.

En qualité de chef de votre secrétariat particul fonctions qu'il exerce encore concurremment avec cel de chef de bureau au Ministère du Commerce, M. Brè est chargé de diriger la répartition des bureaux de ta et des recettes buralistes.

Or, depuis plusieurs années, nous faisons auprès votre administration de pressantes démarches en fav d'un candidat tout particulièrement intéressant, M. S ancien administrateur des colonies. M. S..., qui est de cinquante-quatre ans et qui est chargé de famille, recommandait d'autant mieux à votre choix que sa can dature avait été posée auprès de votre administration le Ministre des Colonies lui-même, qui demandait ai une réparation en faveur d'un fonctionnaire injustem frappé pour s'être montré, aux colonies, trop juste trop humain. Grâce aux démarches réitérées que n avons faites auprès de vous, et qu'appuyaient de no breux sénateurs et députés, la candidature de M. S allait enfin aboutir. Un poste lui avait été attribué. nomination était soumise à votre signature. Une répa tion allait être enfin accordée à ce malheureux, dont misère est profonde et dont je n'ai pas à vous peindre longues et douloureuses angoisses !... Mais M. Brèq fonctionnaire largement pourvu et qui n'a point à so frir de la faim, se faisait nommer chef de bureau dans conditions révoltantes que je viens de vous dire. mépris de tout droit et de toute justice, il s'attribu ainsi un avancement qui lui assurait, d'un coup, 3.400 d'augmentation par an. Les fonctionnaires du Ministè du Commerce, lésés dans leurs intérêts les plus éviden nous demandaient alors de les aider à obtenir l'annul tion de cette nomination abusive, et M. Brèque ne tard pas à apprendre que la Ligue des Droits de l'Homme, r pondant à leur appel, décidait, en effet, de prêter son app à leur juste revendication.

A ce moment précis, M. S..., qui se trouvait, je l'affirm à la veille d'être pourvu d'un poste que je puis vous dés

ır, — quel candidat d'ailleurs avait plus de titres que ! — fut définitivement évincé. M. Brèque, chargé de iger la répartition des postes de recettes buralistes, se geait sur notre infortuné protégé de l'appui que dont la Ligue des Droits de l'Homme aux victimes de son ndaleux avancement !...

e n'insiste pas, Monsieur le Ministre et cher Collègue, is je vous laisse et je laisse à la conscience publique, : je crois devoir saisir de cette nouvelle iniquité, le ı de juger les titres de votre collaborateur aux faveurs ıt vous voulez bien l'accabler.

'euillez agréer, etc.

Le Président,
FRANCIS DE PRESSENSÉ,
Député du Rhône.

XV

Le Syndicat des Instituteurs

A Monsieur Etienne, Ministre de l'Intérieur.

Paris, le 25 octobre 1905.

Monsieur le Ministre et cher Collègue,

e crois devoir, au nom de la Ligue des Droits de omme, protester auprès de vous avec la plus grande ırgie contre l'excès de pouvoir que vient de commettre le Préfet de la Seine en refusant de délivrer au synat des instituteurs le récépissé du dépôt de statuts ɜ prévoit la loi de 1884.

'ermettez-moi, à l'appui de cette protestation, et après ɔir consulté nos conseils, de préciser les termes de la ɜstion juridique qui se pose.

.a création des syndicats n'est assujettie qu'à une igation de forme : la publicité. Cette publicité, la loi 1884 la fait exclusivement résulter du dépôt que les ...nrs des syndicats sont tenus de faire aux termes 4, soit à la mairie, en provi... ...é- la Seine, à Paris : « Les ...fessionnel devront dép...

« les noms de ceux qui, à un titre quelconque, seront « chargés de l'administration ou de la direction. »

Cette formalité doit être constatée par un récépissé. Ce récépissé n'est qu'un reçu. Il n'est que la reconnaissance de l'accomplissement d'une obligation imposée par la loi. Ni le maire, ni le préfet de la Seine ne sont constitués par la loi en juges de la validité du syndicat. Bien loin de là, elle les a constitués simplement officiers de l'état civil des syndicats. Si l'on se reporte, en effet, à la célèbre circulaire de M. Waldeck-Rousseau aux préfets, relative aux syndicats professionnels — le commentaire le plus autorisé de la loi de 1884 — on trouve bien indiqué le caractère formel du récépissé :

« En accordant la liberté la plus large aux syndicats « professionnels, la loi, pour toute garantie, leur de« mande une déclaration de naissance, par l'article 4 « qui prescrit le dépôt des statuts et les noms de ceux « qui, à un titre quelconque, seront chargés de l'admi« nistration ou de la direction. »

De même que l'officier de l'état civil n'a pas qualité pour vérifier et contrôler l'exactitude des déclarations qui lui sont faites par les comparants qui viennent l'informer d'une naissance ou d'un décès, le préfet et le maire n'ont qu'à enregistrer les déclarations des comparants qui viennent leur déclarer la naissance d'un syndicat. La circulaire n'entre dans aucune distinction sur ce point et pose une règle sans exception dans les termes suivants :

« Tout dépôt d'un des documents précités doit être « constaté par un récépissé du maire, et, à Paris, du « préfet de la Seine. Ce récépissé est exigible immédia« tement. »

Voilà la loi, voilà les instructions que le Ministre de l'Intérieur donnait aux préfets. Pas plus que la loi, la circulaire ministérielle n'a été abrogée.

Cette règle est d'ailleurs dans l'esprit même des rédacteurs de la loi de 1884, qui, en présence des suspicions que suscitèrent les premiers projets, ont supprimé toutes les dispositions qui pourraient être interprétées ou comprises comme une immixtion du Gouvernement dans la formation et la vie des sociétés ouvrières. On se rappelle en effet, que les premiers projets exigeaient non seule-

ment le dépôt des statuts et du nom des membres du bureau à la préfecture de police, mais encore le nom de tous les adhérents, et de plus prévoyaient la présence d'un représentant de l'autorité administrative aux assemblées générales. Les Congrès ouvriers de 1876 et de 1878 protestèrent énergiquement contre cette « loi de police d'un nouveau genre ». Ces protestations justifiées furent entendues. La disparition de toutes ces formalités indique bien l'intention formelle des auteurs de la loi de 1884 de supprimer tout contrôle administratif. Le décret du 20 novembre 1886, qui a transféré du Ministère de l'Intérieur au Ministère du Commerce le service des syndicats, n'a pas eu d'autre objet que de supprimer jusqu'aux apparences d'une survivance de ce contrôle administratif, jugé incompatible avec la liberté syndicale.

Aux termes de l'article 4, § 4, le préfet est tenu de communiquer au procureur de la République les statuts déposés entre ses mains, afin de permettre, conformément à l'article 9, à ce fonctionnaire judiciaire de prendre, s'il y a lieu, l'initiative de faire « prononcer la dissolution du syndicat », car c'est lui, et non le préfet, que la loi de 1884 a constitué le gardien de la légalité syndicaliste : c'est à lui de donner l'avis du pouvoir exécutif sur la validité du syndicat. Enfin, l'article 9 donne aux tribunaux le soin de décider si le syndicat est régulier ou non, s'il a ou n'a pas le caractère professionnel exigé par l'article 3. On ne trouve aucun article qui attribue au préfet de la Seine ou à tout autre agent exécutif le moindre droit d'initiative ou de surveillance en la matière. Il n'est appelé qu'à remplir une formalité d'enregistrement.

Le récépissé ne saurait d'ailleurs, en aucune façon, constituer à aucun moment un titre légal en faveur de la régularité du syndicat; il n'y a donc pas à s'arrêter à la crainte que l'acceptation « donnerait une apparence même de fondement à des prétentions illégales ». Il n'y a pas à s'y arrêter, parce que la loi a pris soin de déterminer elle-même la compétence des pouvoirs : le préfet reçoit les statuts et les communique au procureur de la République; le procureur prend des réquisitions, s'il y a lieu; le tribunal prononce sur la validité.

On ne peut douter que le refus du [illegible] la Seine équivaut à l'établissement d'un vérital[illegible] admi-

nistratif dans une matière dont la loi l'a dess
plètement.

Ce haut fonctionnaire a donc violé les inte
plus évidentes de la loi. Il a violé non moins n
ment la lettre même de la loi qui ne prête pas
verse : sa décision ne peut se prévaloir d'aucu
guïté de rédaction, tant les articles, vous venez
sont formels ; elle ne peut s'abriter derrière a
ces variantes doctrinales, de ces formules flot
imprécises dont sont trop souvent jalonnées les
sions du Parlement. Les articles de la loi, les
préparatoires, la circulaire du Ministre de l'I
enfin une longue pratique administrative établ
doctrine la plus claire, la plus nette. Et si j'insis
point, c'est que les conséquences de ce refus so
tantes.

D'abord, si nous envisageons l'intérêt des inst
la loi, en faisant aux fondateurs de syndicats u
tion de déposer leurs statuts, n'a pas fixé de d
ce dépôt ; mais il est admis en pratique que ce d
être fait aussitôt après la constitution du sync
résulte du vote des statuts en assemblée génér
instituteurs de la Seine se trouvent donc dès ma
exposés à être déclarés en contravention avec l'
contravention qui peut être punie d'une amende
à deux cents francs ; leur syndicat peut être ju
ment — quoique abusivement — qualifié de cla
ses fondateurs, dans l'impossibilité où ils sont d
ter la preuve du dépôt, sont passibles de poursu
ce fait, indépendamment de tout autre motif d'i
tion que le ministère public pourrait relever
statuts.

La thèse du préfet de la Seine a ainsi pour
d'enlever les fondateurs du syndicat des insti
leurs juges naturels, aux juges que la loi de 18
donnés. S'il les prive ainsi du moyen de discute
dictoirement, conformément aux principes élém
de notre procédure, le bien-fondé de leurs pré
ils sont condamnés non seulement à l'inexiste
dique, mais à la contravention, car en violant
préfet accule les instituteurs à l'illégalité, puisc
refuse le moyen de remplir l'obligation de pub
l'article 4.

D'autre part, envisagé dans ses rapports avec l

générales du droit public, l'acte du préfet de la Seine constitue un indéniable excès de pouvoir.

Je sais bien qu'on a essayé d'excuser ces excès de pouvoir. Mais les arguments qu'on a invoqués constituent de véritables pétitions de principe.

On a dit qu'il est « des cas où la violation de la loi étant absolument manifeste, aucune autorité publique ne peut décemment se prêter à un acte de complaisance »... Mais qu'on veuille bien remarquer l'erreur de fond et de forme dont témoigne une pareille argumentation.

Tout d'abord — et en laissant de côté la question de fond — les instituteurs, même s'ils violent la loi, ne la violent pas vis-à-vis du préfet de la Seine : le seul rapport que la loi établisse entre le préfet et les fondateurs du syndicat, c'est le dépôt des statuts, d'une part, et d'autre part, la remise d'un récépissé. Le préfet doit recevoir la déclaration des intéressés : c'est tout, en droit. En lui remettant les statuts de leur syndicat, les instituteurs se montrent donc les fidèles observateurs de la loi. Au delà, c'est la question de fond, c'est l'affaire du tribuna de première instance.

Sa fonction ainsi bien délimitée par la loi elle-même, on ne saurait donc reprocher au préfet aucune complaisance — même dans l'hypothèse d'une fondation irrégulière. Le reproche de complaisance ne pourrait être justifié que si le préfet avait un droit de contrôle, un droit d'autorisation ; or, devant la clarté éblouissante des textes, aucun commentateur n'a songé à lui accorder un tel droit, même dans la controverse actuelle. L'objection tombe en conséquence avec l'erreur de droit qui l'a provoquée.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de rien ajouter à ces observations. De l'examen de la loi de 1884 et de la circulaire du 26 août 1884, il résulte, sans aucun doute possible, que le préfet de la Seine a l'obligation d'enregistrer automatiquement les statuts et les noms des administrateurs du syndicat tels qu'ils lui sont fournis par les fondateurs ; quant à l'examen du fond, il appartient exclusivement au procureur de la République et aux tribunaux. Je répète donc qu'en refusant un récépissé aux fondateurs du syndicat des instituteurs, le préfet de la Seine a commis un excès de pouvoir contre lequel les intéressés devront se pourvoir devant le Con

ne saurait douter un seul instant que la ha

blée ne leur donne raison. Dans tous les cas, ils peuven être assurés que la Ligue des Droits de l'Homme est dis posée, d'accord avec ses conseils, à leur prêter son appu le plus énergique pour obtenir l'annulation de l'inadmis sible refus que leur oppose, au mépris de la loi, M. l préfet de la Seine.

Veuillez agréer, etc.

Le Président,
FRANCIS DE PRESSENSÉ,
Député du Rhône.

XVI

Le Déplacement de l'instituteur Guérin.

Lettre au Ministre de l'Instruction publique.

Paris, le 31 janvier 1905.

Monsieur le Ministre,

Votre prédécesseur avait cru devoir approuver le d placement disciplinaire de M. Guérin, instituteur à l verdun (Meurthe-et-Moselle). Il avait pris cette décisi sous le prétexte que M. Guérin était l'auteur d'une m tion récemment votée par l'*Amicale* de Meurthe-et-M selle, et que cette motion contenait un blâme à s adresse au sujet de l'affaire Thalamas.

J'avais l'honneur d'appeler son attention sur l'injusti de cette mesure. Je relevais d'abord deux graves inexa titudes. La première, c'est que rien ne permettait d penser que M. Guérin fût l'auteur de la motion incrim née. Ce n'était pas lui qui l'avait proposée. C'était dé une raison pour penser qu'il ne méritait pas la peine do il avait été frappé. La seconde, c'était que la motion n jugeait pas la conduite du ministre, mais qu'elle const tuait seulement un témoignage de sympathie et de solida rité envers un professeur républicain, victime d'une déla tion nationaliste. Il n'était pas équitable de dénaturer l sens de cette motion en y introduisant ce qui n'y figur pas, et de frapper ensuite, sous ce prétexte imaginair un fonctionnaire dont le nom n'a été connu que le jou

il a publiquement protesté contre une fausse interprétation de la presse réactionnaire.

Cette décision a eu un douloureux retentissement chez les universitaires républicains. Une nouvelle victime a été sacrifiée aux rancunes non déguisées du parti clérical. Cette fois encore, c'était un de ces fonctionnaires auxquels la République demande la plus grande somme de dévouement désintéressé, un modeste instituteur, qui payait les frais de la guerre que les nationalistes font aux républicains. En vérité, comment ces éducateurs de la nation pourront-ils éveiller les jeunes intelligences et les accoutumer à la libre critique, à la réflexion personnelle, s'ils ne trouvent pas chez le grand-maître de l'Université, leur soutien naturel dans une tâche si pénible, l'appui sur lequel ils sont en droit de compter ? Quel ne sera pas leur découragement lorsqu'ils se sentiront abandonnés sans défense aux manœuvres hypocrites de ceux qui n'ont d'autre ambition que d'incliner les esprits sous la domination de l'Eglise et qui s'enorgueillissent des succès qu'ils remportent chaque jour ?

Je viens donc vous demander, Monsieur le Ministre, avec confiance, dans l'intérêt de la Justice et de la République, de bien vouloir revenir sur la décision qui a frappé M. Guérin.

Veuillez agréer, etc.

Le Président,
Francis de Pressensé,
Député du Rhône.

Le Ministre n'ayant pas répondu, M. Erancis de Pressensé insistait en ces termes, le 8 avril suivant :

Paris, le 8 avril 1905.

Monsieur le Ministre et cher Collègue,

J'ai eu l'honneur de vous adresser, à la date du 31 janvier 1905, la lettre suivante au sujet du déplacement de M. Guérin, instituteur à Liverdun :

Monsieur le Ministre,

. . . .
. . . .

N'ayant reçu aucune réponse et craignant que ma le
ne se soit égarée, je me permets de renouveler auprès
vous ma démarche.

Je dois ajouter, pour rectifier un passage de ma pr
dente lettre, qu'au cours de l'enquête faite par l'ins
teur d'académie, M. Guérin a revendiqué la responsab
de la motion incriminée, puisqu'il en avait pris l'in
tive en faisant à son association l'exposé de l'affaire T
lamas.

Cette motion, d'ailleurs, n'a rien de désobligeant p
personne ; en voici le texte :

« Les instituteurs et institutrices des cantons
Nancy, faisant partie de l'Amicale laïque, regrettan
procédure irrégulière suivie contre M. Thalamas, pro
mant le droit du professeur d'interpréter les fait
l'histoire suivant la méthode historique et critique, ad
sent à M. Thalamas l'expression de leur profonde sym
thie. »

J'ai l'honneur, au surplus, de vous signaler, en le
gnant à ma lettre, un article de M. G. Clemenceau
me paraît résumer très heureusement les éléments
débat.

Veuillez agréer, etc.

Le Président,
FRANCIS DE PRESSENSÉ,
Député du Rhône.

Le Ministre de l'Instruction publique n'a
répondu à cette seconde lettre, mais, le 9 a
M. Guérin nous a adressé la lettre suivante :

Mont-Saint-Martin, le 9 août 1905.

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous annoncer la réintégration d
femme, ainsi que la mienne, à notre ancien post
Liverdun.

Je ne saurais assez vous remercier de l'aide efficac
vous m'avez apportée dans cette occasion.

Veuillez bien agréer, etc.

P. GUÉRIN,
instituteur adjoint

utons que, le 26 janvier 1905, la section de à-Mousson avait pris à ce sujet une résolution conçue :

section mussipontine de la Ligue des Droits de me, après avoir pris connaissance de la protestation stituteurs et institutrices des cantons de Nancy, onçue :
s instituteurs et institutrices des cantons de Nancy. t partie de l'Amicale laïque, regrettant la procé-rrégulière suivie contre M. Thalamas, proclamant it du professeur d'interpréter les faits de l'histoire it la méthode historique et critique, adressent à alamas l'expression de leurs profondes sympa- »
t sa protestation à celle de l'Amicale laïque.

ie du cas de M. Guérin, instituteur déplacé de lun, à Mont-Saint-Martin, à l'occasion de cette mo-a section considérant que M. Guérin avait le droit ster à la réunion de l'Amicale laïque des cantons de , ainsi que celui de prendre la parole dans une n privée et d'y faire une proposition; proteste la mesure qui a frappé M. l'instituteur Guérin, notifs justifiés, et prie M. le Ministre de l'Instruc-ublique de faire œuvre de justice en rapportant nesure illégale et arbitraire. La section exprime à Lombard, instituteur, déplacé de Nancy à Oze-, sa vive sympathie, connaissant son dévouement use de l'enseignement laïque et sa précieuse col-tion à l'œuvre des colonies scolaires de vacances à

XVII

Le déplacement
M. Nicol, Jouy, Montillet, Vadez et Arnaud

tre au Ministre de l'Instruction publique :

Paris, le 8 juillet 1905

Monsieur le Ministre et cher Collègue,

Ligue des Droits de l'Homme se refuse enc

croire que sous votre administration, comme sous hélas! de tant de vos prédécesseurs, les instit républicains puissent se voir exposés aux persécu et aux mesures iniques dont ils ont été, au cours dernières années, trop souvent les victimes. Je me d'autant plus à prêter de tels desseins à un mi dont, avec tous les républicains, j'ai appris à res la loyauté et l'esprit démocratique, qu'il y aurait a d'hui dans de telles mesures, si elles étaient pris l'administration universitaire à l'égard de fonction républicains, cette circonstance singulièrement a vante qu'elles seraient formellement illégales, ticle 65 de la loi de finances de 1905 stipulant qu' toute peine disciplinaire ou tout déplacement d'off fonctionnaire doit être mis à même de connaître so sier.

Cette formalité tutélaire, j'ai lieu de craindre n'ait pas été violée seulement à l'égard de M. Nico pecteur primaire à Châteaulin, et de M. Jouy, répétiteur à Quimper. On m'annonce, en outre, que le département de l'Ain, MM. Vadez, Montillet et A viendraient de se voir déplacés dans les mêmes condi en contradiction avec la loi et avec les principes mentaux de la démocratie.

De quelle faute ces trois derniers fonctionnaires ils donc coupables? Il vous suffira, pour le savoir, sieur le Ministre et cher Collègue, de jeter un no coup d'œil sur leur dossier. Vous y verrez que l'adı tration universitaire ne fait aucun reproche d professionnel à ces trois excellents instituteurs. I grief qu'on allègue en ces circonstances est, comm M. Nicol, d'ordre extra-universitaire. Au fond, c' procès de tendance et d'opinion qui leur est fa leur reproche d'être républicains. Et il semblerait, aujourd'hui encore trop souvent qu'il suffit d'être fon naire républicain pour que l'administration vous s sans même vous accorder le bénéfice des lois du

J'ose espérer, Monsieur le Ministre et cher Col que vous tiendrez à revoir par vous-même ces affaires et à ne pas réjouir les adversaires de la blique, qui sont les vôtres, en maintenant des m éminemment propres à semer le découragement désarroi dans les rangs des instituteurs. Vous vo en tous cas, je l'espère, assurer à ces humbles et

serviteurs de la démocratie toutes les garanties que leur accorde. Permettez-moi d'ajouter qu'un tel ment, qui est, j'en suis sûr, dans vos intentions, en dû à ce modeste personnel d'instituteurs qui est é de la haute mission de préparer dans la France urd'hui la France de demain ; qui sait ce qu'il doit devoirs professionnels, en même temps qu'il connaît due de ses droits civiques ; qui est décidé à respecutes les convenances, mais qui est résolu à demanrespect de ses franchises et qui voudrait trouver ses chefs non seulement des gardiens rigoureux de cipline, mais des guides bienveillants, des amis des défenseurs zélés. J'aimerais à pensèr, pour ma qu'il trouvera en vous un ministre à l'esprit assez et au cœur assez large pour comprendre et réaliser ogramme.

illez agréer, etc.

Le Président,
FRANCIS DE PRESSENSÉ,
Député du Rhône.

réponse à nos diverses protestations, contre éplacements de MM. Nicol, Jouy, Vadez, Monet Arnaud, M. Bienvenu Martin, Ministre de truction publique, a adressé la lettre suivante à président, M. Francis de Pressensé :

Paris, le 5 août 1905.

Monsieur le Député.

us avez bien voulu appeler mon attention sur dis affaires au cours desquelles il vous a semblé que cle 65 de la loi de finances de 1905 n'avait pas été rvé.

i l'honneur de vous faire savoir qu'en ce qui con- M. Nicol, inspecteur primaire, nommé de Château- Mortain, ce déplacement n'a pas eu le caractère disgrâce, le poste de Mortain étant plus avantageux celui de Châteaulin. L'article 65 n'a donc pas paru cable. M. Nicol ayant cru devoir s'étonner que son er ne lui eût pas été communiqué avant la me , je lui en ai fait connaître les raisons, et je l

cependant proposé de mettre son dossier à sa disposition. M. Nicol a décliné cette offre.

M. Jouy, répétiteur au lycée de Quimper, ayant, dans un journal du Finistère, apprécié le déplacement de M. Nicol dans des termes inacceptables de la part d'un fonctionnaire, je l'ai invité, conformément aux règlements, à fournir ses explications écrites. Dans ces conditions, la communication du dossier n'avait aucune raison d'être, la demande d'explications qui lui était faite ne pouvait laisser aucun doute à M. Jouy sur la possibilité d'une mesure disciplinaire qui serait prise à son égard. Il lui était donc loisible de réclamer communication de son dossier. Il ne l'a point fait. Or, l'article 65 de la loi de finances ne dit pas que les dossiers doivent être communiqués en dehors d'une demande des intéressés.

Quant à M. Vadez, il a été régulièrement traduit devant le conseil départemental et je n'ai fait qu'appliquer la décision de cette assemblée, où il a eu toutes facilités pour se défendre, et il a eu communication préalable de son dossier.

Les déplacements qui ont pu avoir lieu dans l'Ain ont été effectués par le préfet de ce département dans la limite de ses pouvoirs légaux. Aucune réclamation n'a été adressée par les intéressés à ce sujet.

Je dois ajouter que dans tous les autres cas où j'ai eu à appliquer des peines disciplinaires ou à prononcer des déplacements d'office, les dossiers ont toujours été communiqués aux fonctionnaires intéressés qui en ont exprimé le désir. Il n'est pas inutile d'ailleurs de vous rappeler qu'il est de règle absolue dans l'Université, depuis près de quinze ans, de donner communication aux intéressés des griefs avancés contre eux et de leur demander leurs explications écrites.

Vous pouvez donc être assuré, Monsieur le Député, que toutes les garanties légales prévues par les lois et règlements ont été et seront observées à l'égard des fonctionnaires de l'Instruction Publique.

Veuillez agréer, etc.

Le Ministre de l'Instruction Publique, des Beaux-Arts
et des Cultes,

BIENVENU MARTIN.

XVIII

L'Union des Agents du service sédentaire des Douanes.

L'Union des agents du service sédentaire des douanes, dont le siège social est rue du Chapeau-Rouge, 50, à Bordeaux, a saisi la Ligue des Droits de l'Homme d'une demande d'intervention, à la suite de la décision du Ministre des Finances qui a prononcé sa dissolution.

A cet effet, M. Francis de Pressensé, a adressé la lettre suivante au Ministre des Finances :

Paris, le 8 février 1905.

Monsieur le Ministre,

Je prends la liberté d'attirer votre haute attention sur les faits suivants :

Au début de l'année 1904, les agents du service sédentaire des douanes ont fondé, conformément aux prescriptions de la loi du 1er juillet 1901, une association dite « Union des Agents du service sédentaire des douanes ». Elle devait être une association amicale destinée à resserrer entre ses membres les liens de camaraderie ; elle devait s'étendre sur le personnel entier de l'Administration et elle ne saurait, à aucun titre, être envisagée, ainsi qu'on a essayé de la représenter, comme une association purement locale. Il suffit, d'ailleurs, pour s'en convaincre, de lire les statuts dont un exemplaire est joint à ma lettre. Par une lettre en date du 1er mars 1904, la société offrait à M. le Directeur général des douanes le titre de « Président d'honneur » ; mais, au mois de mai de la même année, vous avez ordonné la dissolution de cette association.

Je n'ai pas besoin de vous faire remarquer, Mons

Ministre, que la loi du 1er juillet 1901 a fait du droit d'association l'un des droits primordiaux de tout citoyen français.

Si vous voulez bien faire procéder à une enquête impartiale, vous acquerrez aisément la certitude que « l'Union des Agents de douanes » n'est pas une association locale et qu'elle ne constitue pas non plus une coalition prohibée par le Code pénal.

N'y aurait-il pas lieu, dès lors, de l'autoriser, ainsi que vous avez bien voulu le faire récemment pour « l'Association des Agents des contributions indirectes » ?

Telle est la question sur laquelle j'ai cru devoir, Monsieur le Ministre, attirer votre haute attention, ne doutant pas que vous ne la tranchiez dans le sens le plus libéral (1)

Veuillez agréer, etc.

Le Président,
FRANCIS DE PRESSENSÉ,
Député du Rhône.

XIX

Les Fonctionnaires des Douanes

Lettre au Ministre des Finances.

Paris, le 23 février 1906.

Monsieur le Ministre et cher Collègue,

Depuis que la loi du 1er juillet 1901 a fait du droit d'association le régime de la liberté pour tous les citoyens, le Gouvernement a cherché en diverses circonstances à en empêcher l'exercice régulier, quelquefois pour le restreindre, la plupart du temps pour l'abolir en fait. C'est ainsi que votre administration, bien loin d'éviter ces illégalités, semble les avoir particulièrement recherchées avec une singulière insistance. J'ajoute que jusqu'aujourd'hui

(1) C'est dans ce sens que la question a été finalement tranchée.

eusement, en raison de leur insuffisante compé-
ridique, les nombreux agents qui ont été les victimes
ces actes d'arbitraire n'ont pu en saisir la juri-
du Conseil d'Etat et en obtenir l'annulation. Il
a pas de même dans l'avenir, s'il ne tient du
qu'à la Ligue des Droits de l'Homme de donner
ressés les conseils et les appuis qui leur seraient
attendant, et à la demande même de ces fonc-
es. Mais je pense qu'il n'est pas superflu, dès main-
fin d'éviter tout nouveau motif de conflit, de vous
les principes de droit dont une administration
t républicaine et respectueuse de la loi a le devoir
irer dans ses relations avec ses collaborateurs
s plus modestes.

vez commencé par refuser aux agents actifs des
le droit d'user de la loi du 1er juillet 1901, comme
vez refusé aux employés des contributions indi-
Iais des doutes sont bientôt venus à votre Admi-
n sur la légalité de ce refus opposé aux Ami-
s douaniers. En effet, à la suite d'une question
honorable collègue M. Defontaine, président
ipe parlementaire de défense des intérêts du
el actif des douanes, à la séance de la Chambre
ités du 27 février 1905, M. Rouvier, ne rappe-
la distinction entre les agents du service actif et
its du service sédentaire, se borna, quant à
à faire des réserves sur leur droit en attendant
u consulter M. le Garde des Sceaux sur le véri-
ractère de leurs fonctions. Ces doutes venaient
rès un refus impérieusement formulé. Mais son
re prédécesseur le faisait cependant connaître,
ainsi au public l'erreur de droit qui expliquait
ude :

considéré, jusqu'à présent, que les employés du
actif, étant militarisés, ne pouvaient pas se récla-
a loi de 1901. »

Garde des Sceaux consulté a fait connaître à
son avis, mais en se défendant toutefois d'en
n. Dans la lettre qu'il écrivit à M. Defontaine,
effet, cette argumentation, qui est nette :

permis de penser que la réalisation de ce droit
ation présenterait les plus graves inconvénients
s'agit de fonctionnaires constitués en corps de
qui entrent dans la composition des forces mili

taires du pays. On conçoit que le fait d'être constitués en corps de troupes tenus, même en temps de paix, à la disposition du Ministre de la guerre, et soumis à diverses obligations, crée à ces agents une situation particulière et que la discipline à laquelle ils sont astreints est difficilement compatible avec le droit de se concerter pour critiquer les règlements qui l'établissent, ou pour défendre, même à l'encontre de leurs chefs, leurs intérêts moraux, matériels et professionnels. »

La conclusion de cette argumentation, la voici :

« Il ne m'appartient pas de décider si les agents du service actif des douanes se trouvent précisément dans cette situation. C'est là une question de fait que ma chancellerie n'est pas compétente pour trancher et qui ne peut l'être que par l'administration dont ces agents dépendent. »

Il faudrait féliciter le ministre de la justice de s'être déclaré incompétent pour répondre à une question dont la solution ne saurait en rien dépendre de lui ; il y a lieu toutefois d'exprimer le regret qu'il n'ait pas donné davantage tout son effet à un scrupule qui aurait certainement gagné à être entièrement respecté. Quoi qu'il en soit, il est heureux que la question ait été retournée au chef de l'administration dont les agents des douanes dépendent. C'est donc désormais avec vous qu'il appartient à la Ligue des Droits de l'Homme d'examiner les textes, son intervention devant d'ailleurs se borner à vous exprimer ce qu'elle considère comme la vérité légale.

Votre administration, puis, par prétérition, en quelque sorte, M. le garde des sceaux, ont donc déclaré que les agents du service actif des douanes étaient sinon des militaires, du moins militarisés. C'est là l'argument officiellement dirigé contre leurs efforts vers la liberté d'association. Pour l'appuyer, on a dit qu'ils sont revêtus d'un uniforme, portent des armes, sont soumis à des inspections militaires ; enfin qu'en vertu des dispositions de l'article 6, loi du 27 juillet 1872, de l'article 8, loi du 24 juillet 1873, des articles 8 et 81, loi du 15 juillet 1889, le personnel du service des douanes entre dans la composition des forces militaires du pays.

Il me paraît qu'il faut dès l'abord remarquer la prudence de ce terme *militarisés,* que l'on retrouve sous la plume du garde des sceaux et dans la bouche de l'hono

: M. Rouvier. On n'ose pas dire : *militaires*, on ne pas dire : *assimilés*. Chacun sent, en effet, avant e toute réflexion, que les fonctions de surveillance nière ne peuvent véritablement être identifiées avec onctions militaires. De plus, et cette observation com- celle-ci, ni votre prédécesseur, ni M. le ministre de stice ne contestent aux douaniers actifs une qualité qui pas reconnue aux militaires, celle de *fonctionnaires*. est de droit universellement reconnu, en effet, que les aires ne doivent pas être considérés comme des fonc- aires. Il eût fallu choisir entre la qualification de mi- es et la qualification de fonctionnaires. On n'a pas i. On a tenté de donner une vague qualification qui ne qu'embrouiller la controverse. Or, permettez-moi de le dire, vous ne sauriez échapper à la difficulté par une lité de langage, ni par l'institution d'une classe elle de citoyens intermédiaire entre les militaires et nctionnaires civils, celle des « militarisés ».

elles sont les fonctions des douaniers actifs ? De qui ndent-ils ? Quels sont leurs droits et obligations ? En ndant à ces diverses questions, nous allons voir, avec la clarté désirable, que les douaniers ne peuvent être s sans abus hors du droit commun, inexorablement cable à tous les citoyens, fonctionnaires ou non, sous le exception de dérogations expresses et indubi- s.

vous demande la permission de remettre sous vos la définition des douanes, que l'on me paraît avoir u oubliée dans toutes ces discussions. Je l'emprunte *épertoire général du Droit français*, de Fuzier-Her- :

ous le nom de douanes, on désigne le système parti- de taxes ou de prohibitions auquel les marchandi- ont soumises à leur entrée ou à leur sortie dans un On désigne aussi sous ce nom l'administration char- e percevoir les taxes ou d'empêcher leur entrée sur ritoire ou leur sortie dudit territoire. » (V° *Doua-* II.)

nsi l'administration des douanes constitue une insti- n qui a un caractère fiscal, mais dont la véritable nation est de protéger la production nationale. C'est administration civile érigée en direction géné-

rale qui ressortit au ministère des finances, qui
conséquent, sous votre haute direction : son assi
à la direction de l'infanterie ou de la cavalerie d
tère de la guerre n'a jamais été tentée, du moi
connaissance.

Le douanier actif a des fonctions de surveill
ouvre des colis, visite des navires à l'arrivée ou a
saisit les marchandises en fraude, dresse des
verbaux contre les contrevenants aux dispositic
tectrices des lois : il suffit d'avoir passé par de
frontières pour se rendre compte que toutes c
tions de manutention et d'écritures n'ont rien
litaire. Les fraudes aux lois douanières sont rég
les tribunaux de l'ordre judiciaire ; les peines co
fraudeurs sont exclusivement de l'ordre civil : en
nement, condamnation aux frais, confiscation, etc
à la discipline des douaniers actifs, elle n'est pas
tage assurée par les conseils de guerre, mais p
chefs hiérarchiques. C'est au directeur général d
nes qu'il appartient de prononcer les peines dis
res, dont aucune n'a un caractère militaire : répr
révocation, mise en disponibilité.

Les douaniers participent à la vie commune de
fonctionnaires par les règles les plus importantes
services. D'abord leurs pensions et retraites sont
non par les textes sur les pensions militaires, r
la loi des 9 et 13 juin 1853 *sur les pensions civiles*,
réserve de diverses modifications ultérieures ; en
acquittent la contribution personnelle-mobilière,
férence des hommes des corps de troupes ; ils so
à la taxe des prestations, sauf exception dans
trois communes ; ils ne bénéficient pas du quart
qui est accordé à tous les militaires sur les lignes
mins de fer, et appelé quart militaire ; ce quart n
ils ne l'ont pas, mais jouissent seulement de la re
accordée aux instituteurs. *Enfin les douaniers d
actif ont le droit de vote*. Les douaniers ne font c
partie du vaste ensemble de militaires et assimilé
sont applicables les lois de 1889 et de 1905.

S'ils sont des citoyens capables de prendre part à l
litique du pays, comment comprendre l'opinion de
veulent leur refuser le droit d'association ? Est-ce qu
mier droit, le plus large, n'emporte pas le second, pa
conséquence nécessaire ? Est-ce que le droit de

titue la plénitude du droit civique au regard de la Cons-
ion ne serait pas amoindri par la restriction que vous
ez lui apporter ? Il y a plus à dire encore. Si les doua-
s peuvent voter, s'ils votent, ce qui n'est pas discuté, il
leur reconnaître le droit de faire partie des associa-
s politiques qui ont pour objet d'organiser le suffrage
ersel, des comités électoraux, au même titre qu'il est
é sans contestation et en dehors de tout contrôle
archique, par tous les citoyens, par tous les fonctionn-
es de l'Etat. Il y a au moins ces associations dont vous
ourriez défendre l'entrée à vos agents, sous aucun
exte, parce que véritablement vous n'auriez même pas
r vous appuyer l'apparence d'une raison juridique
conque. Electeurs, les douaniers peuvent parler dans
éunions publiques, ils peuvent discuter sur toutes les
es qui intéressent l'Etat ; ils ont toute la liberté poli-
e, ou ne l'ont pas du tout.

s douaniers ne sont pas exclus, ils ne peuvent même
être exclus des associations politiques, à la différence
militaires, à la liberté desquels on peut opposer des
ments : c'est là une conséquence [illegible]
lique. Je ne doute pas que si elle [illegible]
de votre administration, celle-ci n'aurait pas opposé
veto [illegible] à la revendication de la liberté per-
sonnelle que la [illegible] des Droits de l'Homme [illegible]

[illegible]

cette assertion résulte de ce fait que les hommes de la réserve et de la territoriale, *même non présents sous les drapeaux*, sont passibles de peines disciplinaires militaires s'ils ne rendent pas à leurs supérieurs les marques extérieures de respect, tandis que les douaniers en uniforme, s'ils ne saluent pas les officiers de l'armée, n'encourent que des punitions morales, et cela parce que l'administration civile leur a elle-même prescrit ce salut. »

(Extrait du *Douanier* du 1er octobre 1905.)

Quant aux exercices militaires auxquels sont soumis les douaniers, ils ont pour objet de remédier à la dispense dont ils bénéficient relativement aux périodes de 28 et de 13 jours. Ce n'est pas un argument contre eux ; ils seraient bien plutôt fondés à le revendiquer en leur faveur.

La « militarisation » n'est donc qu'un accessoire de la fonction : ce n'est qu'en cas de mobilisation qu'elle a son effet, à dater de l'appel à l'activité. C'est à ce moment seulement que les lois militaires relatives aux blessures, aux pensions, récompenses, discipline, etc., leur sont applicables. Par conséquent, bien loin que cette « militarisation » constitue leur droit commun, ce n'est que leur droit exceptionnel, droit qui ne s'ouvre qu'à l'instant précis de la déclaration de guerre, dont l'effet est de restreindre toutes les libertés, même celles des citoyens qui sont absolument en dehors de toutes les hiérarchies de l'Etat, comme par exemple les ouvriers civils des arsenaux maritimes.

On ne saurait douter qu'en voulant considérer les douaniers comme des « fonctionnaires militarisés », le Gouvernement n'analyse mal leurs fonctions ; qu'il me permette d'oser le lui dire : il ne les considère que par leur côté accessoire, exceptionnel, comme il l'a déjà fait lorsqu'il s'est agi des sous-agents des Postes. L'analyse de leurs fonctions, le rappel des textes, le bon sens, tout doit conduire à estimer que ce sont des agents civils : ils sont civilement organisés, civilement pensionnés, civilement commandés. La preuve me semble faite.

Vous voulez bien reconnaître le droit de s'associer aux agents sédentaires du service ; mais avez-vous considéré, Monsieur le Ministre et cher Collègue, que les agents supérieurs font partie du corps sédentaire : ainsi les agents

érieurs seront autorisés à manquer à la discipline, ca
t là tout l'effort que le Gouvernement paraît vouloi
nnaître aux associations professionnelles des agent
'Etat. Reprenant donc votre pensée, pourquoi, je vou
emande, pourquoi admettez-vous comme bon au re
l des agents supérieurs ce que vous considére
me mauvais au regard des agents moins élevés dan
iérarchie, au regard de ceux qui sont le moins payés
gés à un travail plus dur, au regard de tous ce
mes dont vous aggravez la situation déjà si pénibl
s compensation dans la liberté ? Je pense que per-
ne ne saurait répondre à une pareille question san
e des distinctions qui seraient évidemment tro
euses pour les uns et trop injurieuses pour le
es. Je ne vous la pose que pour la forme, laissant à
ime conviction le soin d'y répondre avec bonne foi.

reste à examiner le fond même du débat. Pourquoi
douaniers du service actif veulent-ils s'associer ? Ils
rraient d'abord vous répondre que vous n'avez pas à
poser cette question, la loi de 1901 conférant à tous
fonctionnaires, qu'ils fussent d'autorité ou de gestion
i est acquis définitivement à la discussion), le droit
s'associer sans autorisation. Mais les faits ont déjà
ndu pour eux, comme ils ont déjà répondu pour tous
fonctionnaires de l'Etat.

es faits, c'est que les administrations publiques ont
ématiquement négligé de s'occuper des intérêts [illegible]
t personnel ; non seulement elles les ont [illegible]
s elles les ont même scandaleusement lésés [illegible]
s les cas très rares où des lois et des décrets les [illegible]
ent. D'où le mécontentement de tous les [illegible]
Etat lassés par l'arbitraire de leurs chefs [illegible]
traire connu de tous, patent, que ces chefs [illegible]
ues voudraient encore maintenir contre la loi [illegible]
ne. Est-il besoin de dire que les [illegible]
geraient pas à s'associer, si leurs [illegible]
méconnus ? Vous n'ignorez pas, Monsieur le Min[illegible]
her Collègue, les nombreux [illegible]
naires ont introduit devant le Conseil d'Etat [illegible]
aire respecter leurs droits les [illegible]
ent.

Parlement ignore cette [illegible]
ée dans les budgets par [illegible]
ement ignore que ses [illegible]

[illegible] Il est précis, [illegible] démonstrations vous [illegible] de l'espérer, que [illegible] à remplir, si [illegible] organisation de l'un des [illegible].

[illegible] sédentaire des [illegible] un cahier de revendications [illegible] les têtes de [illegible] l'avancement, réduction [illegible] des conditions [illegible] à la sous-inspection [illegible] et de commis [illegible]. Toutes ces revendications [illegible] les examiner [illegible] avec les intéressés [illegible] pour faire [illegible] qu'ils pratiquent [illegible] que vous le refuserez [illegible] d'une association dont [illegible] la fidélité à [illegible].

[illegible] fonctionnaires, le Gouvernement [illegible] le non-recevoir; [illegible] souffrent tous [illegible] qui sont [illegible] ensuite tous les [illegible] y faire appel. [illegible] marcher [illegible] sans avenir, victimes [illegible] trop peu nombreux [illegible] les plus périlleux, [illegible] par des chefs [illegible] responsabilité [illegible].

[illegible] devra solutionner [illegible] du public, depuis [illegible] techniques, enfin du [illegible]. Malheureusement il ne [illegible] d'une situation que [illegible] générale des associations aurait dû cependant [illegible] des Droits de l'Homme ne se lassera pas d'apporter de la lumière sur tous ces points; elle appellera le public à devenir lui-même juge d'un état

hoses dont il souffre sans être à même d'en connaître
es les causes et les origines ; elle donnera tout son
i à des associations dont la seule ambition est de
cesser, pour la plus grande commodité des contribua-
l'arbitraire et l'irresponsabilité de l'Etat. Peut-être le
ernement se résoudra-t-il alors, sous une impulsion
il faut l'espérer, finira par comprendre l'unanimité
citoyens, à donner à tous les serviteurs de l'Etat les
nties qu'ils demandent.

ous devons reconnaître que les associations de fonc-
naires, bien loin de constituer des actes d'indiscipline,
loin surtout qu'elles soient — ce qui est contraire à
définition même — des éléments de désordre et
archie, doivent être considérées comme les auxi-
es indispensables de la discipline administrative et
ne un contrepoids nécessaire à l'exercice de l'autorité.
e nécessité reconnue, il tombe sous le sens que ni le
vais vouloir des chefs, ni leurs refus d'audience, ni
s vaines tracasseries hiérarchiques n'arrêteront le
loppement de l'esprit de solidarité parmi les fonction-
es. Ne peut-on même pas affirmer que ces associations,
la loi légitime, trouveront des forces nouvelles et
ouvelles raisons d'exister dans les persécutions dont
sont la cause ? Quant à la Ligue des Droits de l'Hom-
certaine de défendre une juste cause et confiante dans
rcice de la liberté, elle est résolue à lutter avec
gie aussi longtemps que le respect du droit d'asso-
on des fonctionnaires ne sera pas assuré, conformé-
t à la loi.

uillez agréer, etc.

Le Président,
FRANCIS DE PRESSENSÉ,
Député du Rhône.

XX

Le pourvoi de M. Henri Monod

Lettre au Ministre de l'Intérieur.

Paris, le 19 Mars 1906

Monsieur le Ministre et cher Collègue,

n décret du 10 octobre 1905, présentant ˉˉ ''enri

Monod comme sollicitant sa mise à la retraite, adm requête et lui enleva le poste de directeur de l'a tance et de l'hygiène publiques à votre département *Journal officiel* du 16 octobre 1906 nommait M. Mir député, au poste rendu ainsi vacant.

J'ai déjà eu l'occasion de protester contre les non tions de députés aux fonctions les plus élevées hiérarchie administrative au cours de la législat laquelle ils appartiennent.

Je tiens aujourd'hui à attirer votre attention sur l galité de la mesure prise à l'encontre de M. Henri Mo elle constitue une violation certaine du décret du vembre 1853, rendu en Conseil d'Etat.

Il existe, en effet, deux ordres de mesures qui pe être prises à l'égard d'un fonctionnaire arrivé à la sa carrière, mesures profondément différentes à égards : la mise à la retraite sur la demande du tionnaire, et cette première mesure apparait comm faveur accordée au serviteur qui aspire au repos ; d part, la mise à la retraite d'office qui constitue une et simple révocation, prononcée contre le fonction qui a cessé de plaire ou auquel des fautes graves reprochées.

On ne peut substituer une de ces mesures à l' sans commettre un abus de pouvoir.

Dans l'espèce il est indéniable que M. Henri Mo été révoqué. Il n'a jamais demandé sa mise à la re et il se trouvait en mission au 7e Congrès interna d'hydrologie à Venise, mission à lui confiée par l nistre de l'Intérieur, lorsqu'il reçut du Minist 15 octobre, un lettre portant la date du 9 lui anno que le Gouvernement avait résolu de se priver de se vices. Le 10 octobre, c'est-à-dire plusieurs jours même que M. Henri Monod ait été avisé, le décret d à la retraite était signé.

Mais ce décret travestissait les faits. M. Henri M était présenté comme bénéficiant d'une mesure gra sollicitée par lui et il était mis à la retraite « s demande ».

De telles irrégularités, Monsieur le Ministre et Collègue, ne sont point tolérables. M. Henri Monod le droit et le devoir de les relever. Par suite de l' rence faussement donnée à la mesure, M. le Préside la République ne pouvait hésiter à accorder au for

minent et dévoué le bénéfice de la faveur qu'il ait; il n'en eût peut-être pas été de même si M. le nt de la République avait connu, par les termes ret proposé à sa signature, que c'était une révo-qu'il prononçait.

enri Monod a formé devant le Conseil d'Etat un pour excès de pouvoir contre la décision qui l'a ment et injustement frappé. J'ai l'honneur d'attirer ienveillante attention sur ce recours dont vous voir à apprécier le bien-fondé et je vous serais aissant de joindre ma protestation au dossier qui ra communiqué.

lez agréer, etc.

Le Président,
FRANCIS DE PRESSENSÉ,
Député du Rhône.

XXI

étude était déjà imprimée lorsqu'a paru le livre Paul-Boncour : *Les Syndicats de fonctionnaires* y, mars 1906). Il ne nous est plus possible que de aler brièvement.

eur du *Fédéralisme économique* indique avec raison s fonctionnaires réclament le droit au syndicat ouvoir entrer dans les Bourses du travail, s'agré-a solidarité ouvrière et « participer au mouvement able des organisations qu'elle inspire ». Quant aux s que cette agrégation suscite dans une partie de n, M. Paul-Boncour ne s'y arrête pas, parce qu'il ue « les employés et fonctionnaires apporteront es Bourses un esprit de sagesse et un sens des s nationaux qu'il est vraiment un peu ironique de ler à un prolétariat à qui on n'a donné ni place arge au foyer commun, ni aucune raison de faire ce à des réformes infiniment ajournées ».

i les avantages juridiques du syndicat, M. Paul-r signale, à la suite de notre collègue, M. Glay, oit essentiel, fondamental » qu'aurait le syndicat venir entre les syndiqués et l'administration : cette tion, comme il a déjà été dit précédemment, nous inexacte. Pas plus que l'association, le

n'emporte avec lui cet avantage, dont la consé serait de lui donner un caractère obligatoire, en c diction avec le principe de la liberté du travail. L dicat n'interviendra entre les syndiqués et l'ad tration qu'autant que l'administration le voudra qu'autant que la force syndicale s'imposera à elle : nistratif ou industriel, le syndicat *doit se faire naître* ; la loi ne suffit pas. Combien de grèves n gistre-t-on pas dont le seul but est de forcer le pa *reconnaître* le syndicat. De plus, les syndicats d'em même s'ils entrent en conversation avec le ministr les chefs de service, ne seront pas pour cela *reconn* sens utile que ce mot entraîne : leurs revendicati seront retenues que dans la mesure où ils seron puissants pour les imposer. Ce n'est donc pas leur mination juridique qui vaudra aux syndicats ce essentiel, fondamental », ce n'est pas la loi qui leu cédera ce droit, mais leur force. Nous devons do qu'à ce point de vue une association serait auss qu'un syndicat.

M. Paul-Boncour discute la distinction proposé les fonctionnaires de gestion et d'autorité, et il la r L'auteur a parfaitement raison de trouver cette d tion imprécise, et surtout bonne à donner du jeu à pocrisie juridique ». Mais l'auteur ne nous par avoir donné à la distinction toute sa valeur histo comme il a été écrit précédemment, la distinctio posée par la Commission du travail de la Chambre mis de faire un premier départ entre les diverse tions, qui, au début de notre droit public, avaient un caractère régalien. Elle a clos un mouvement d' cipation dans les administrations, en concordan le développement de la démocratie.

Quant à son insuffisance pratique, nous la reco sons avec M. Paul-Boncour. Il n'y a lieu de la r que comme un critérium dans une matière où il qu'incertitudes et obscurités, que comme le seul de terminer par un accord les discussions qui o entre les partisans et les adversaires de la Puissan blique irresponsable. Chacun comprend cette distin elle sera un bon vocabulaire.

M. Paul-Boncour propose que le droit au syndic reconnu à tous les fonctionnaires, sans autres exce que celles qui seraient nommément, expressémen

gnées. De cette façon, il n'y aurait pas place à « l'hypocrisie juridique », puisque les droits de chacun seraient indiqués d'une façon indiscutable. Excellente solution d'une longue controverse.

Notre illustre collègue M. Anatole France a écrit une préface à la brochure de M. Paul-Boncour. Anatole France renouvelle ici l'adhésion qu'il a donnée au syndicalisme administratif dans un admirable discours prononcé à la réunion des instituteurs du 22 février 1906, aux Sociétés Savantes. Il a vu, avec la clairvoyance d'un historien et d'un observateur mêlé aux luttes sociales, la nécessité qui entraîne tous les fonctionnaires à « chercher dans la fraternité sociale les garanties de leur propre indépendance ».

Clairvoyance qu'il faut opposer à l'imprévoyance de tant d'hommes d'Etat, qui ne voient rien, n'entendent rien, enfermés dans la tradition, à cette imprévoyance que toute révolution surprend comme si les révolutions étaient inopinées. Ceux qui ont lu les *Mémoires d'outre-tombe*, où le plus ferme bon sens inspire toujours le grand écrivain, se rappelleront sans doute le mépris de Chateaubriand pour la suffisance des « gens de diplomatie, de comptoir et de bureau ». « Il ne faut pas, disait-il, que ceux-ci s'avisent de se croire au-dessus d'hommes dont le plus petit les surpasse de toute la tête ; quand on sait tant de choses, comme messieurs les positifs, on devrait au moins ne pas dire d'âneries. Vous parlez de *faits*, reconnaissez donc les *faits*.» Et il ajoutait : « Si vous surpassez d'une ligne les conceptions vulgaires, mille imbéciles s'écrient : « Vous vous perdez dans les nues », ravis qu'ils se sentent d'habiter en bas, où ils s'entêtent à penser. »

Les *hommes positifs* d'aujourd'hui ne savent encore que frapper, comme Charles X. qui, au moment des ordonnances, ne sut opposer à la Révolution, faite pour défendre la liberté de la presse, que les troupes du duc de Raguse.

Anatole France termine sa Préface par ces lignes : « J'ai beaucoup appris dans ce petit livre. C'est pourquoi je me permets de le recommander aux personnes auprès desquelles je puis avoir quelque crédit. »

XXII

La suppression de l'octroi et la peine disciplinaire de M. Baumont

M. Francis de Pressensé, député du Rhône, président de la Ligue des Droits de l'Homme, a adressé la lettre suivante au Préfet de la Seine :

Paris, le 14 mai 1906.

Monsieur le Préfet,

J'ai l'honneur d'appeler votre attention sur les faits suivants, particulièrement graves, qui touchent tout à la fois au principe de la liberté d'opinion et au régime disciplinaire des administrations publiques.

M. Baumont, commis principal à l'octroi de Paris, a été frappé, à la date du 23 mars dernier, de cette peine disciplinaire : « Blâme sévère avec dernier avertissement; changement de service, inscription de cette punition au carnet du personnel. » Le motif invoqué contre ce fonctionnaire était d'avoir gravement manqué à ses devoirs professionnels, en faisant déposer, par M. Chausse, conseiller municipal, un projet de suppression de l'octroi devant la Commission d'études instituée par l'arrêté du 13 février 1906.

Le Directeur de l'octroi, et avec lui le Conseil d'Administration de l'octroi, ont estimé que M. Baumont n'aurait pas dû faire déposer ce rapport par M. Chausse, sans en avoir référé à ses chefs : M. Baumont a justement protesté contre une prétention qui aurait pour effet de priver un citoyen du droit de prendre part à l'étude des problèmes économiques qui touchent à ses intérêts, aux intérêts du pays, prétention d'autant plus injustifiable que l'arrêté qui a institué la Commission spéciale prévoit l'examen d'études et de propositions autres que les propositions de MM. André Lefèvre et Alpy. Je dois m'associer à cette protestation qui revendique une liberté essentielle et dont aucun citoyen ne saurait être privé, sous quelque motif que ce soit.

La prétention de l'administration ne saurait trouver

ne justification dans le fait que M. Baumont est fonc-
naire de l'administration sur laquelle il a fourni des
eignements : permettez-moi de trouver étrange que
veuille dénier le droit de donner un avis à ceux qui,
isément sont le mieux qualifiés, les plus compétents
le donner. Est-il inadmissible que l'on veuille dé-
er, comme un manquement à la discipline, l'intérêt
n employé peut porter à son service en vue d'amé-
r son fonctionnement et d'alléger les charges des
ribuables ? Loin de trouver irrégulière l'interven-
de M. Baumont, je dois la trouver non seulement
fiable. mais louable dans un temps où tous ceux qui
chissent dénoncent la routine administrative, l'atonie
services publics, l'indifférence des fonctionnaires. Si
dministrations sont routinières, si les fonctionnaires
quent trop souvent de zèle, n'est-ce pas précisément
e que les chefs de ces administrations prétendent
ndre toute initiative chez leurs subordonnés, et vont
e jusqu'à punir des peines les plus redoutables ceux
remplissent leurs fonctions avec le plus de dévoue-
t et de réflexion ?

peine dont a été frappé M. Baumont aurait pu trouver
emblant d'excuse si ce fonctionnaire avait usé de
ments confidentiels. Mais existerait t-il des docu-
ts confidentiels au regard du Conseil municipal ? Et
nembres de la Commission préfectorale sur le bureau
quelle M. Chausse a déposé le rapport de M. Baumont,
mission que vous avez instituée vous-même pour
aître et pour discuter de la question que vous l'avez
gée d'étudier, ne doit-elle pousser son étude que
u'au point au delà duquel la raison d'Etat l'empêche-
d'aller ? Je ne pense pas que l'administration ose
dre la défense d'une pareille prétention. D'ailleurs
aumont qui n'a fait usage que de documents et de
eignements déjà publics, tirés des comptes-rendus
compagnies de transport, du *Bulletin statistique du
stère des Finances*, de l'*Annuaire de la Ville de Paris*,
a été frappé disciplinairement avant que l'admi-
ration ait eu connaissance de son rapport.

reste donc ce fait que M. Baumont est puni pour
oir pas prévenu ses chefs qu'il étudiait la question
octrois, et que, cette étude, il la poursuivait en colla-
tion avec M. Chausse. Dégagé de toute imputation
nt sa discrétion professionnelle, l'acte de M. Baumont

se réduit ainsi à une étude, à un projet, à la manifestation d'une opinion : or, M. Baumont avait le droit incontestable, comme tous les autres citoyens, de manifester, comme il l'entendait, son opinion sur la question actuelle de la suppression des octrois, conformément à un principe que le bon sens formule et qui est exprimé dans un texte que je vous demande la permission de remettre sous vos yeux : « La libre communication des pensées et « des opinions est un des droits les plus précieux de « l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette « liberté dans les cas déterminés par la loi. » Ce texte est l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

On ne doit pas douter que les fonctionnaires aient le droit de traiter toutes les questions qui intéressent la prospérité de leur pays. Mais ce n'est pas à dire, bien entendu, que, dans l'exercice de ce droit, ils ne peuvent jamais commettre des fautes qui légitimement puissent mettre en mouvement le pouvoir disciplinaire du supérieur hiérarchique : je ne le prétends nullement, n'ayant pas d'autre objet en vue que d'affirmer que pour tous les fonctionnaires l'exercice de la liberté d'opinion est licite sur les problèmes soumis aux corps élus ou constitués, et que cet exercice n'est nullement subordonné à une autorisation du supérieur hiérarchique. Hors de cette règle, il ne saurait y avoir qu'abus d'autorité.

Si l'on se reporte au rapport de M. Baumont, que j'ai entre les mains, l'examen le moins bienveillant ne révèle aucun écart de langage, aucune attaque contre l'administration : c'est le rapport très correct et très documenté d'un praticien. Je puis donc affirmer que M. Baumont a usé de son droit sans en abuser.

J'ajouterai, sur ce point, que l'une des peines dont M. Baumont a été frappé, ne figure pas dans l'arrêté du 26 février 1897 : entre tant de peines qu'il prévoit, je ne vois pas figurer le changement de service. Il y a bien une peine analogue : la rétrogradation de grade ou de classe, mais vous voudrez bien admettre avec moi que les principes, en matière pénale et disciplinaire, ne permettent pas aux juges de modifier les peines, en dehors des exceptions permises : le droit disciplinaire, comme le droit pénal, est un droit étroit. La peine dont M. Baumont a été frappé est donc doublement arbitraire.

: Cour de Cassation, jugeant comme tribunal disci-
aire de la magistrature, a formulé un certain nombre
principes qui devraient être considérés comme des
mes, garants de la liberté individuelle, par les di-
es administrations publiques que l'on a le regret de
ver plus soucieuses de maintenir les prérogatives
eur arbitraire que d'étudier consciencieusement les
ndements dont elles sont susceptibles. Ainsi, dans
arrêts des 25 octobre 1893 et 10 avril 1853 (S. 94, 1,
95, 1, 387) elle dit : « La justice disciplinaire, quelle
ie soit l'étendue de son action, ne peut rechercher ni
inir les faits qui, n'ayant par eux-mêmes ni par les
constances qui les accompagnent, rien de contraire à
ionneur ou à la délicatesse, auraient été accomplis
r un officier ministériel dans l'exercice légitime de
profession. » La Cour de Cassation dont on ne sau-
suspecter le souci de maintenir l'honneur de la pro-
on qui lui est confiée, se refuse donc de mettre en
vement le pouvoir disciplinaire en dehors des fautes
hant à l'honneur ou à la délicatesse du magistrat ou
officier ministériel, comprenant parfaitement qu'aller
delà de ces termes, déjà très imprécis, ce serait
nettre les appréciations les plus injustes et les plus
iales.

faute reprochée à M. Baumont n'a pas été commise
; l'exercice de sa fonction : commise en dehors, elle
être examinée d'une façon encore plus précise, s'il est
ible. Or, il est incontestable que le rapport qu'il a
gé n'entache ni son honneur, ni sa délicatesse. Il n'est
able ni comme fonctionnaire, ni comme citoyen ; il
commis ni faute professionnelle, ni faute privée : le
oir disciplinaire a été mis arbitrairement en mouve-
t contre lui, sans que l'on puisse invoquer un de ces
précis qui ne laissent aucun doute sur la responsa-
é encourue par leur auteur.

rsonne ne doute des inconvénients qu'entraîne l'indé-
iination des caractères et de la nature de la constitu-
de la faute disciplinaire : si elle est déterminée pour
ques fonctionnaires, privilégiés en quelque mesure,
indécision, dans le plus grand nombre des cas, ne
aboutir qu'à des décisions injustifiées du genre de
qui motive la protestation de la Ligue des Droits de
nme. Sans texte qui lie leur avis, les supérieurs
rarchiques, fussent-ils constitués en conseils de dis-

XXIII

TABLEAU COMPARATIF

DE LA

JATION DES RÉDACTEURS ET EXPÉDITIONNAIRES

DANS LES DIFFÉRENTS MINISTÈRES

TABLEAU comparatif de la situation des rédacteur[s]

Rapport du budget de l'Instruction Pu[blique]

INDICATION des divers ministères	TRAITEMENT de début — Titulaires		MAXIMUM		GRATIFICATION[S] annuelle	
	Rédacteurs	Expéditionnaires	Rédacteurs	Expéditionnaires	Rédacteurs	Expéditionnaires
	francs	francs	francs	francs	francs	francs
Assistance publique	2.700	1.800	»	4.100	200	200
Préfect. de la Seine..	2.700	1.800	3.900	3.900	variable de 400 à 1.200	de 40[0] à 1.2[00]
Commerce et Indust.	2.500	2.100	4.500	4.500	250à300	250à30[0]
Agriculture.........	2.200	1.800	4.500	4.000	400	300
Colonies............	2.200	1.800	4.500	3.600	150	100
Guerre..............	2.100	1.800	4.500	3.600	150	150
Intérieur...........	2.000	1.800	4.500	4.500	50	50
Marine..............	2.000	1.800	4.500	4.000	300	300
Travaux publics ...	2.000	1.800	4.500	4.000	150	150
Instruction publique	2.000	1.800	4.500	4.000	»	»
Dir. des Beaux-Arts.	2.000	1.800	4.500	4.000	»	»
Finances...........	1.900	1.800	4.500	4.000	50	50

:péditionnaires dans les différents ministères

e pour 1906, par M. MASSÉ, député

)PORTION rédacteurs et litionnaires		TAUX des augmentations		TEMPS MINIMUM pour chaque augmentation		TEMPS MOYEN		OBSERVATIONS
c- s	Expé-ditionnaires	Rédacteurs	Expé-ditionnaires	Rédacteurs	Expé-ditionnaires	Rédacteurs	Expé-ditionnaires	
		francs	francs	ans	ans	ans	ans	
i	300	400	300	2	2	3	2	
i	938	400	300	2	2	2	2	
:	30	300	400, 300	2	2	2 1/2	2 1/2	
)	74	400	300	2	2	3	3	
,	35	300	200	1	1	1 1/2 à 2	1 1/2 à 2	
i	129	300	300	2	2	2 1/2	3 1/2	
)	100	400	300	2	2	2 1/2 à 3	2 2/2 à 3	
.	30	500	300, 400	2	2	3	3	
7	86	400, 500	300, 400	2	2	2	2	
3	102	400	300	2	2	3 à 3 1/2	3 à 3 1/2	
5	38	400	300	2	2	2	2	
)	250	300, 500	200, 300 et 400	»	»	1	1	

TABLE DES MATIÈRES

ANNEXES

Imprimerie G. Jeulin, 14, rue Vivienne
Paris


3 6105 011 793 06

